ORÇAMENTO DO ESTADO:
Contribuições para a transparência orçamental em Angola.

ORÇAMENTO DO ESTADO:
Contribuições para a transparência orçamental em Angola.

Dissertação de Doutoramento
Candidata: Elisa Rangel Nunes
Orientador: Prof. Doutor Eduardo da Paz Ferreira
Setembro de 2008.

“Uma experiência eterna atesta que todo o homem que detém o poder tende a abusar do mesmo. Para que não se possa abusar desse poder, faz-se mister organizar a sociedade política de tal forma que o poder seja um freio ao poder, limitando o poder pelo próprio poder”, Charles de Montesquieu.

“Um país que a cada passo pede dinheiro emprestado, ou para financiar o serviço da dívida ou para financiar o défice, fica nas mãos dos seus credores”, Jen Henriksson.

“O controlo será sempre o primeiro problema de qualquer processo orçamental”, Allen Schick.

“Um país é pobre sobretudo se os níveis de corrupção são altos”, Susan Rose-Ackermann.

“Se o actual processo orçamental é justificada ou injustificadamente considerado insatisfatório, há então que alterar de algum modo o sistema político do qual o orçamento é uma expressão. Não faz sentido falar como se se pudesse alterar drasticamente o processo sem também se alterar a distribuição de influência”, Aaron Wildavsky e Naomi Caiden.

Resumo

Uma das principais questões desta dissertação prende-se com a reflexão sobre a notória falta de transparência que os responsáveis incumbidos pela gestão dos recursos públicos, partindo da decisão sobre a sua disponibilidade tomada no Orçamento do Estado, vêm demonstrando, em prejuízo dos interesses dos cidadãos, que maioritariamente e de boa fé lhes conferem votos, em períodos eleitorais, neles confiando, porque os concebem como os mais esclarecidos e preparados para dirigir os destinos das nações a que pertencem.

Este texto refere-se, também, a dois fenómenos sociais: a corrupção e a pobreza, que na sua inter relação constituem factores de menor transparência em geral e em particular de transparência orçamental.

Como se pretende que se trate de um estudo sobre a transparência no processo de decisão orçamental, no intuito de trazer contribuições para uma ordem jurídica concreta: a angolana; foram estabelecidos termos de comparação com diversos países africanos e europeus, no domínio da decisão e da orçamentação, sem descurar matérias analisadas numa perspectiva de natureza dogmática.

Finalmente, foram sugeridas considerações em termos da filosofia a seguir em alguns aspectos do processo de decisão orçamental angolano, tendo como objectivo uma maior transparência (clareza e abertura).

Palavras-chave: transparência; transparência orçamental; corrupção; pobreza.

LISTA DE ABREVIATURAS

AAFDUL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa;

A.N. – Assembleia Nacional;

A.R. – Assembleia da República;

BFDC – Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra;

BM – Banco Mundial;

BNA – Banco Nacional de Angola;

BPC – Banco de Poupança e Crédito;

CEMAC – Comunidade Económica e Monetária da África Central;

CGE – Conta Geral do Estado;

CUT – Conta Única do Tesouro;

CUT-MN – Conta Única do Tesouro em Moeda Nacional;

CUT-ME – Conta Única do Tesouro em Moeda Estrangeira;

FMI – Fundo Monetário Internacional;

INSS – Instituto Nacional de Segurança Social;

LQOGE – Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado;

MBO – Managemnt by Objectives;

Minfin – Ministério das Finanças;

Minplan – Ministério do Plano;

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola;

MTEF – Médium Term Expenditure Framework;

NCB – Nota de Cabimentação;

OCDE – Organização para o Crescimento e Desenvolvimento Económico;

OGE – Orçamento Geral do Estado;

ONU – Organização das Nações Unidas;

OSS – Orçamento da Segurança Social;

OZB – Orçamento de Base Zero;

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento;

PIB – Produto Interno Bruto;

PIP – Programa de Investimento Público;

PPBS – Planing Programming, Budget System;

SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral;

SADCC – Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral;

SIGFE – Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado;

SIGIP – Sisitema Integrado de Gestão do Investimento Público;

TCE – Tratado da Comunidade Europeia;

UE – União Europeia;

UEMOA – União Económica e Monetária Oeste Africana;

ZBB – Zero Base Budgeting.

Introdução

1. O tema do Orçamento do Estado tem merecido, cada vez mais, a atenção dos cultores de finanças públicas, depois de um tempo em que esta instituição sofreu alguns reveses, fruto do papel que o Estado veio a ocupar na economia, aliado ao enfraquecimento do poder parlamentar perante um executivo que veio a impor-se e ainda "à crescente complexidade e tecnicidade dos métodos de gestão financeira"[1], reapareceu bastante revigorada, porque tratando-se de um instrumento que permite o funcionamento da economia e de todos os outros sectores da vida social de cada país, e por isso mesmo " (…) é o quadro geral básico de toda a actividade financeira, na medida em que através dele se procura precisar a utilização que é dada aos dinheiros públicos"[2], não obstante nem sempre ter vindo a ser objecto de uma gestão cuidada por parte daqueles de quem a sua gestão se encontra a cargo.

2. A importância de que hoje se reveste o Orçamento do Estado, no mundo das finanças públicas[3], pelo volume de recursos retirados aos cidadãos e ao sector privado[4]/[5] e o seu emprego, na realização de despesas, também, em valores

[1] Cf. António Luciano de Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª edição, 11.ª reimpressão, Almedina, 2007, p.335.
[2] Cfr. António Luciano de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*cit., p.336.
[3] A importância do orçamento público não é característica do mundo de hoje, nem tão pouco releva ao nível apenas das finanças públicas, senão mesmo e também da ciência do direito, e disso dão-nos conta as várias correntes doutrinárias que se desenvolveram em finais do século XIX, início do século XX, que marcaram a relação entre a "teoria jurídica do orçamento e o direito constitucional" e que incidiram sobre a polémica entre lei formal e lei material, sobre as relações entre Governo e Parlamento, dentre outras. Cfr. J.J. Gomes Canotilho, *A Lei do Orçamento na Teoria da Lei*, in BFDC número especial, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J.J. Teixeira Ribeiro, II, 1979.
[4] Apesar de haver consciência de as contribuições que são retiradas terem objectivos comuns determinados e determináveis e deverem ser extensivas a todos, nem sempre esse carácter socialmente útil das contribuições recai sobre aqueles que, embora demonstrando capacidade contributiva, a elas se furtam a pretextos vários, embora a lei não estabeleça, nem confira a ninguém, qualquer direito fundamental de não pagar impostos. Ver J. L. Saldanha Sanches, *A Segurança Jurídica no Estado Social de Direito, conceitos indeterminados, analogia e retroactividade no Direito Tributário*, Ciência e Técnica Fiscal, n.ºs 310-312, Outubro-Dezembro, 1984, pp.285 e ss, que nos fala, a propósito dos fenómenos de fuga e evitação fiscal, da necessidade de a Administração fiscal aparecer dotada de meios legais para limitar tais fenómenos.
[5] Já hoje não se coloca o pagamento de impostos como o exercício de um poder por parte do Estado com relação ao contribuinte, mas sim, como afirma Casalta Nabais, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, 1998, p.185, "o imposto não pode ser encarado, nem como *mero poder* para o Estado, nem simplesmente como um *mero sacrifício* para os cidadãos, mas antes como o contributo indispensável a uma vida em comum e próspera de todos os membros da comunidade organizada em Estado." No mesmo sentido, Eduardo Paz Ferreira, *Os Tribunais e o Controlo dos Dinheiros Públicos*, in Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues, Vol. 2, 2001, p.153, quando afirma que, "os impostos

avultadíssimos[6]/[7], incorporando um programa de política económico-social[8], tem sido matéria que, cada vez mais, tem suscitado interesse na literatura de língua portuguesa, na qual com cada vez mais acuidade, se colocam interrogações quanto à idoneidade e integridade (não) utilizadas na gestão dos recursos públicos, já que esta, porque incide sobre recursos escassos, é motivo de grande contestação, por não se observarem os resultados que, bastantes vezes, em períodos eleitoralistas são prometidos, e que após a vitória de quem os promete, ficando, por isso mesmo, tão somente, em vãs promessas[9].

3. A gestão financeira pública, por nos parecer uma missão que ao ser atribuída aos executivos, nem sempre tem sido cumprida com a destreza requerida, quer por razões de ineficácia e ineficiência, quer por motivos de prática de actos ilegais e irregulares, por parte dos agentes públicos, tem constituído para nós uma grande e profunda preocupação, desencanto, senão mesmo uma desilusão, porque continuamos sem entender o que motiva os cidadãos eleitos, e, consequentemente, toda a máquina administrativa que movimentam e coordenam, que ao serem indicados para levar a termo a gestão dos recursos públicos, em benefício do interesse comum, legitimados

---

correspondem, na definição genérica normalmente dada pela doutrina financista, a prestações que o Estado reclama e que vão atingir parcelas da riqueza ou do rendimento dos cidadãos, não a título punitivo, mas como forma de organizar a cobertura dos encargos públicos, ou seja, de satisfazer as necessidades colectivas".

[6] Cfr. Maria da Conceição da Costa Marques, *A Prestação de Contas no Sector Público*, Dislivro, 2002, p.37, para quem "a movimentação de grandes quantidades de recursos de natureza pública…com origem nas contribuições dos cidadãos, requerem por parte de um Estado democrático mais rigor e transparência na sua gestão".

[7] Como já afirmámos noutro lugar, "Oração de sapiência, proferida, em 18 de Março de 2006, por ocasião da abertura oficial do ano lectivo de 2006 na Universidade Católica de Angola", p.6, publicada na Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, n.º7, "o Estado afecta recursos escassos, cuja origem ptovém, principalmente, da cobrança de meios de financiamento aos cidadãos, com vista a satisfazer as necessidade da colectividade a que esses cidadãos pertencem. Logo, os gestores dos dinheiros públicos, tendo a seu cargo a sua gestão e Administração são meros agentes e prestadores de serviços públicos, agindo em nome e por conta dos cidadãos. O dinheiro que gerem não lhes pertence, mas à colectividade, em nome de quem e para quem prestam serviços, pelo que o dinheiro público é propriedade dos cidadãos, para ser utilizado para fins públicos, tendo estes o direito a beneficiar dos proventos que ele possa gerar. O dinheiro público destina-se à obtenção de mercadorias, serviços e a realizar investimentos para benefício dos seus proprietários, que são todos os que integram a colectividade. Por isso, todas as despesas públicas devem ser realizadas, com vista a beneficiar a colectividade. Os meios de financiamento que permitem a realização dessas despesas, não devem em circunstância alguma ser desperdiçados, pois, dinheiro mal gasto é dinheiro deitado fora e, este é, não o devemos esquecer, um recurso escasso. Por isso as despesas públicas devem ser eficazes e adequadas".

[8] Cfr.António Braz Teixeira, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, AAFDL, p.p.83-84

[9] Tem-se observado que este tipo de posição assumida pelos cidadãos eleitos tem conduzido, principalmente, nas democracias mais antigas, a um movimento de abestenção cada vez maior por parte dos cidadãos eleitores, por ocasião dos actos eleitorais. Exemplo recente dessa situação ocorreu, auqando das recentes eleições europeias, cujo grau de abstencionismo foi gritante.

pelo voto, ao invés de agirem nesse sentido, utilizam técnicas, métodos e até artifícios ou engenharias (como é, hoje, comum dizer-se) que não estão ao alcance do conhecimento da maioria dos seus eleitores, a quem, falaciosamente, é dado a entender que tudo o que fazem é em observância da melhoria, de um modo geral, das suas condições de vida[10], quer promovendo melhores condições económicas e financeiras, quer criando e incentivando melhores condições sociais[11]. E uma das nossas dúvidas prende-se, no fundo, com a questão de saber porque razão não existe

---

[10] Cfr. A. Carvalhal Costa e Maria do Rosário Tavares, *Controlo e Avaliação da Gestão Pública*, Editora Rei do Livros, 1996, p. 54, sustentam que "os Governos devem informar os cidadãos sobre a utilização dos meios económicos que administram, tendo em vista demonstrar que os fundos públicos estão a ser utlizados para os fins estabelecidos."

[11] Sobre esta matéria pronunciou-se, a título inédito, Amilcare Puviani, denominando o comportamento dos Governos perante os seus eleitores de "ilusão financeira" ou "ilusão fiscal", quando pretendeu que, em período eleitoral, os votos os reconduzam ao poder. O autor explicava na sua obra *Teoria dell'Illusione Finanziare*, respondendo à questão de saber "como pode ser minimizada a resistência dos contribuintes ao financiamento das acções governamentais?", que tal ilusão financeira se fazia sentir tanto do lado das despesas como do lado das receitas orçamentais. Para o caso das despesas orçamentais, a ilusão poderá verificar-se, segundo o autor, através da verificação das seguintes situações: a ocultação de montantes de despesas que, por exemplo, embora previstas para um exercício financeiro, que não apareçam contabilizadas; ocultação de montantes de despesas cujos recursos tenham sido cobrados para fim determinado, que acabam por ter um destino diverso, sem que disso seja dado conhecimento à comunidade, para evitar a sua oposição. Para o caso das receitas orçamentais, a ilusão poderá ocorrer nos seguintes casos: não publicação ou publicação em termos obscuros e incompletos de dados relativos às entradas públicas; ocultação do ónus das receitas tributadas, em relação à sua origem, o que significa dizer que o cidadão não se dá conta do facto que está na sua origem; a cobrança de um imposto num momento particularmente agradável para o contribuinte (pagamento de imposto sobre sucessões e doações por ocasião do recebimento de uma herança); cobranças de impostos com fundamento no apelo a sentimentos de solidariedade ou de repulsa da comunidade por determinada categoria de indivíduos; recurso ao pagamento de taxas pela prestação de serviços em ocasiões determinadas que permitem mascarar o imposto subjacente; aceitação de um sacrifício que pode consistir na cobrança de um novo tributo para evitar um mal maior, considerando-se, aquele, um mal menor; a cobrança de um imposto, cujos efeitos, porque se fraccionam ou diluem no tempo parecem menos gravosos; a translacção do efeito do imposto dificulta a identificação do contribuinte que sobre ele recai. Cfr. Cesare Cosciani, *Scienza delle Finanze*, Utet-Libreria, 2003, pp.38-40; De acordo com James M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, capítulo 10, www.econlib.org/library/Buchanan p.p.128 e ss., que retomou a tese da ilusão fiscal, o aumento do peso do sector público, através da minimização da resistência por parte do contribuinte/eleitor, dá lugar ao resultado global da ilusão fiscal. Ver Richard A. e Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, fifth edition, Mcgraw-Hill International Editions, 1989, p.100.

Mais recentemente, Paulo Reis Mourão, *The Consequences of Fiscal Illusion on Economic Growth*, eJournal of Tax Research (2008), Vol.6, n.o 2, pp.82.89, estudando os efeitos da ilusão fiscal no crescimento económico, concluiu que este fenómeno da ilusão fiscal é tanto mais acentuado, quanto menos desenvolvidas economicamente são as democracias. O autor sustenta que o combate à ilusão fiscal ao tornar as finanças públicas mais transparentes é importante para uma mais sã organização do orçamento e para o crescimento económico de um modo geral. Noutro estudo, *A Ilusão Fiscal e os Ciclos Políticos Orçamentais - um Estudo com Dados em Painel*, 2007, sítio:, o autor afirma que, "as democracias mais jovens ou caracterizadas por níveis mais baixos de desenvolvimento económico, são democracias, na sua generalidade, identificadas com um padrão mais acentuado de ilusão fiscal", tendendo a apresentar saldos orçamentais mais negativos. Além disso, sustenta ainda que a ilusão fiscal afastará uma maior interligação com o ciclo das receitas públicas em democracias mais amadurecidas, ao passo que ela se evidencia do lado das despesas públicas, em democracias mais jovens, pelo facto de o eleitorado ser mais permeável aos sinais daqueles que pretendem ser reeleitos, ao promoverem a realização de mais gastos públicos.

transparência na gestão financeira pública, e mais propriamente, porque aumentam a carga fiscal e supostamente as despesas públicas[12] sem que aumente, na mesma proporção, a satisfação das necessidades públicas. E, ligada a esta, uma outra dúvida de saber o que motiva os homens e mulheres eleitos a faltar à verdade e às promessas feitas durante os actos eleitorais. Mas o desencanto e desilusão apenas começam aqui, pois, ao nível do papel de controlo sobre as decisões financeiras e orçamentais, que cabe ao órgão parlamentar, muito fica por explicar, uma vez que os seus membros, mandatados para defender os interesses dos cidadãos, em ordem à promoção e preservação de uma governação transparente[13], nem por isso e nem sempre cumprem o dever importante que lhes assiste, demitindo-se de questionarem, em tempo oportuno, através do mecanismo da prestação de contas, o modo como são executadas as decisões contidas no orçamento, enquanto verdadeiras autorizações concedidas ao poder governativo e sua Administração.

4. Num tema com a envolvência do que aqui pretendemos tratar, não se pode deixar de lado também considerações de natureza filosófica, ao fazer-se apelo a conceitos que deveriam estar inculcados na mentalidade daqueles, que por terem sido considerados os mais eslarecidos do ponto de vista económico e sócio-político, foram eleitos para liderar sobre valores de interesse público, mas que nem sempre tais conceitos são visíveis na sua conduta ou apenas o são "cum grano salis".

5. O compromisso a que nos propusemos, na candidatura ao grau de Doutor em Direito levou-nos a escolher como tema de dissertação a transparência no processo e decisão que têm por objecto o Orçamento do Estado[14], sendo como é, este documento

---

[12] E afirmamos verificar-se "supostamente" um aumento nas despesas públicas, para aqueles casos em que elas são orçamentadas por determinado valor e/ou não são realizadas ou são realizadas por valor inferior, ficando o remanescente do valor orçamentado, a fazer parte de um benefício individual.

[13] Cfr. Toby Mendel, *Parliament and Acess to Information: Working for Transparent Governance*, World Bank Institute, 2004, p.p. 7-8, para quem "o Parlamento é um actor chave na promoção da governação aberta, havendo um número de meios através dos quais tanto os Parlamentos podem operar transparentemente e os parlamentares podem jogar um papel preponderante no asseguramento da abertura". Até porque o Parlamento como se defendeu no encontro entre a Associação Parlamentar da Commonwealth e o Grupo de Estudo do Instituto do Banco Mundial sobre o Acesso à Informação, realizado no Ghana em Julho de 2004, "o particular papel do Parlamento, não só como órgão que aprova leis, mas também em termos de necessidade de ser ele transparente para si próprio, mas de o seu papel em promover uma transparência mais aberta na sociedade e o seu papel de supervisão em relação à legislação".

[14] Esteve na base da decisão sobre este tema, o princípio da transparência que, um pouco por todo o lado, como princípio ou como mera norma de conduta tem sido reclamado, pelo ostracismo a que tem sido devotado, e ao qual o Texto Constitucional angolano não atribuiu qualquer relevância, tendo-o

um instrumento fundamental e imprescindível à gestão financeira pública e que, por isso mesmo, tem de ser conduzido pelo Governo e em todos os níveis da sua Administração Pública, com muita perícia, exactidão, transparência, seriedade, responsabilidade, um sem número de cuidados e requisitos, dado que estão em jogo interesses comuns, que só se constituem e são passíveis de manter, a partir do sacrifício daqueles que são privados das suas poupanças, com o intuito de servir aqueles interesses[15]. Do mesmo modo que se impõe como dever fundamental, o pagamento de impostos[16], justo é que o Estado que os recebe tenha o dever de prestar contas do destino que lhes é dado[17]. Tal como afirma Eduardo da Paz Ferreira, "se, de facto, o Estado tem o dever de exigir dos contribuintes um comportamento correcto e de penalizar infracções fiscais, estes têm o direito de exigir do Estado que ponha de pé mecanismos adequados a controlar a utilização dos dinheiros públicos e a actuação dos agentes de decisão financeira, bem como a sua efectiva responsabilização. O controlo do cumprimento dos deveres fiscais pelos contribuintes e o controlo da utilização dos dinheiros públicos são, assim, dois aspectos essenciais para a aferição

---

ignorado por completo, principalmente no que toca à sua aplicação a matérias de ordem financeira e mais especificamente, orçamental. Por se vislumbrar que um pouco na esteira da Constituição Portuguesa foi apresentado à sociedade angolana um ante-projecto de Constituição, onde se pretende tornar mais visível a relação entre os órgãos de soberania, numa perspectiva de controlo no domínio orçamental, e porque, neste domínio, ainda de modo muito tímido ficam por dar largas àquele princípio, como demonstração da necessidade de a gestão dos recursos públicos aparecer com mais clareza aos olhos dos cidadãos, não nos pouparemos a esforços para cumprir a espinhosa, mas nobre missão de reflectir, neste trabalho, as nossas contribuições.

[15] Vítor Faveiro, *O Estatuto do Contribuinte. A Pessoa do Contribuinte no Estado Social de Direito*, Coimbra Editora, 2002, p.256 e ss, afirma, ao debruçar-se sobre o poder estadual de tributar, ser evidente que "o fim a razão de ser do Estado é a realização efectiva do objecto, do interesse e dos fins da sociedade que o cria e o mantém; e se em toda a acção do Estado se reconhece uma *delimitação natural* do exercício do poder de criar e de aplicar o Direito – a delimitação decorrente dos valores pré-positivos da sociedade – tal delimitação tem a maior acuidade e evidência no campo tributário pois que o objecto de criação do direito fiscal, como é do domínio comum é a inter-afectação do interesse individual e do interesse colectivo, e, portanto, tem como realidade e efeito, a afectação das disponibilidades de cada um à realização de todos."

[16] Cfr. José Casalta Nabais, *O Dever Fundamental…*, pp.191 e ss, que a partir da ideia de estado fiscal, que diz caracterizar o tipo de estado dos países desenvolvidos contemporâneos, sustenta ser um estado "cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos." O estado fiscal baseia-se e caracteriza-se, por isso, no dever fundamental de pagar impostos.

[17] Cfr. José F.F. Tavares, *Gestão Pública, Cidadania e Cultura da Responsabilidade*, in Ética e Administração…, cit., AAVV, p.25. A. Carvalhal Costa e Maria do Rosário Tavares, *Avaliação e Controlo…*, cit., p.54. Maria da Conceição da Costa Marques, *Prestação de Contas…*, cit., 37, José Fontes, *Controlo Parlamentar da Administração Pública. Teoria Geral e Instrumentos de Fiscalização*, Coimbra Editora, 2008, pp.38 e ss. António Ribeiro Gameiro, *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*, Almedina, 2004, p.p.79-80. Carlos Moreno, *Sistema Nacional de Controlo, Subsídios para a sua Apreensão Crítica*, UAL, 1997, p.81 e *Finanças Públicas, Gestão e Controlo.Gestão Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, UAL, p.p. 255 e ss.

da ética financeira pública e da conformação concreta da actividade pública com as normas do Estado de Direito Democrático."[18]

6. As inúmeras questões que nos têm assaltado, ao reflectirmos sobre a razão de ser de tanto insucesso na gestão dos recursos públicos, plasmados no Orçamento do Estado, que embora escassos, sendo esta condição, uma escassez relativa, uma vez que, quando bem geridos conseguem dar frutos positivos e demonstrar àqueles que contribuem, a sua utilidade, foi o guia da investigação que subjaz a esta dissertação. Por isso, procurámos envolver-nos em meandros, que embora pareçam estar um pouco dispersos e desviados do objectivo dessa investigação foram úteis para chegarmos à análise dos aspectos que, mais directamente, a ela se prendem.

7. Tivemos, por isso, e desde logo que chamar à liça, o conceito de Orçamento do Estado[19] e a questão da sua natureza jurídica[20], que embora sabendo nós tratarem-se de questões já muito debatidas na doutrina e jurisprudência estrangeiras, não nos pareceu ser de todo uma abordagem inútil, e apenas foi essa a nossa pretensão, questões que demonstram, por um lado, a importância que este intrumento sempre teve ao longo da sua história e, por outro lado, o cuidado com que devem os poderes

---

[18] *Os Tribunais e o Controlo…*, cit., p.p.152-153.

[19] Ver dentre outros, Armindo Monteiro, *O OrçamentoPortuguês*, Vol.I, 1921, p.169, António Luciano de Sousa Franco, *Finanças Públicas…, VolI*, cit., p.336, J.J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª edição refundida e actualizada, Coimbra Editora, 1997, p.p.50 e ss, António Braz Teixeira, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, AAFDL, 1990, p.p.79 e ss, Juan Martín Queralt, Carmelo Lozano Serrano, José M. Tejerizo López e Gabriel Casado Ollevo, *Curso de Derecho Financiero y Tributário*, Tecnos, 15.ª edição, 2005, p.p. 670 e ss, Fernando Carrera Raya, *Manual de Derecho Financiero*, Vol. III, Tecnos, 1995, p.p.13 e ss., Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero, I, Vol.II*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1985, p.p.412-413 Juan Ferreiro Lapatza, *Curso de Derecho Financiero Español*, Vol.I, Marcial Pons, 2000, p.p.289-292 J.H. Gildenhuys, *Public Financial Management*, p.p. 392 e ss, Paul Marie Gaudemet e Joel Molinier, *Finances Publiques.Politique Financière, Budget-Trésor*, 4.ª edição, Éditions Montchrestien, ISBN:2-7076-0279-5, p.p.250 e ss, Maurice Duverger, *Finances Publiques*, PUF, p.p.244 e ss , Louis Trottabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit Budgétaire et Comptabilité Publique*, 5.ª edição, Dalloz, p.p.65 e ss.

[20] Cfr. Paul Laband, *Droit de l'Empire* Allemand, Tomo II., Paris, V. Giard e E. Brière, 1901, p. 260 e ss Armindo Monteiro, *O Orçamento Português,* cit., p.p.90 e ss, J.J. Gomes Canotilho, *A Lei do Orçamento…*, cit., p.p.546 e ss., António Braz Teixeira, *Conceito e Natureza Jurídica do Orçamento*, XXX Aniversário, Centro de Estudos Fiscais, 1993, p.p.105 e ss., Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei. A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Teses, Porto, 1996, p.p. 113 e ss, Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento. A Questão Constitucional da Lei do Orçamento*, Colecção Teses, Almedina, 2007, pp. 25 e ss e *Paul Laband e a Crise Orçamental Prussiana*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol.III, FDUL, Coimbra Editora, 2006, p.p.1071 e ss.

públicos lidar ainda hoje com o mesmo, cuja importância não se esfumou no tempo, dado que em seu torno se desenrola toda a vida pública[21].

8. Por isso, numa parte de África onde se fala Português, não quisemos deixar de tratar a controvérsia sobre a natureza jurídica do Orçamento, que tendo feito correr rios de tinta em vários países e que embora ultrapassada, enquanto polémica, continua, como dissemos, a ser uma referência no mundo do Direito, tendo, porém, consciência de que por não se tratar de matéria fundamental do objecto de estudo desta dissertação, não haveria de ter mais desenvolvimentos do que os que se deixam registados. Já na altura em que se desencadeou aquela polémica, por razões, porventura, não tanto de transparência, mas de absorção de receitas destinadas a fins diversos dos pretendidos pela burguesia em ascensão, se colocava um travão ao despesismo dos poderes públicos, criando-se até artifícios pela via jurídico-legal para impedir o controlo desse despesismo, quanto mais hoje, atento o aumento das despesas públicas, que aparecem diluídas com as que não o são[22], com mais acuidade se haverá de colocar a transparência na gestão dos dinheiros públicos, que arranca e ganha tónus carismático no processo orçamental[23].

9. Estamos ainda a referir-nos à problemática que envolve as entidades que configuram a "fuga" do Estado para o direito privado[24], de que é exemplar o caso das

---

[21] Embora a actividade financeira do sector público, que em relação às suas demais actividades, apresenta um carácter instrumental, não se esgote no orçamento, este é, sem dúvida, a base para a tomada da decisão financeira. Cfr. Juan Ferreiro Lapatza, *Curso de Derecho Financiero…*, cit., p.289: "todo o procedimento financeiro pode, portanto, descrever-se como um desenvolvimento do plano que, anualmente, serve de base à tomada de decisões financeiras. O uso do plano é comum a todas as unidades de decisão económica. As finanças públicas denominam por orçamento, o plano económico do grupo político".

[22] Ainda em alusão à teoria da ilusão financeira de Amilcare Puviani.

[23] Segundo Juan Mozzicafreddo, *A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública*, in Ética e Administração, AAVV, Celta, 2003, p.6, "a confiança nas políticas públicas passa, necessariamente, pelo crivo da prestação de contas e da transparência na utilização dos recursos públicos, mas deve assegurar, igualmente, a equidade das políticas e da utilização dos recursos colectivos e a responsabilidade dos actos da Administração e do Governo".

[24] Expressão de um autor alemão, Fritz Fleiner, citado por Maria João Estorninho, na sua tese de doutoramento, que tem por título, "*A Fuga para o Direito Privado, Contributo para o Estudo da Actividade de Direito Privado da Administração Pública*". Na opinião da autora, p.68, "ao longo dos tempos, a Administração Pública acabou muitas vezes por passar de uma fuga que se poderia dizer quase inocente a uma fuga consciente e perversa para o direito privado. Para compreender exactamente este fenómeno, é preciso lembrar que, tradicionalmente, quando o direito administrativo não espelhava o Estado de Direito e não possuía verdadeiras formas jurisdicionais de protecção, a utilização do Direito Privado pela Administração Pública era favorável ao cidadão; hoje, pelo contrário, existe esse perigo de a Administração, através de uma *fuga para o Direito Privado*, se libertar das suas vinculações jurídico-públicas". Ver Fernando Silveiro Xarepe, *O Tribunal de Contas, as Sociedades*

empresas públicas, que se encontram a coberto do conceito da "desorçamentação", e que por opção do legislador constituinte angolano, não estão sujeitas a controlo político, ainda que formalmente sujeitas a um controlo técnico externo, se tem feito sentir muito tenuemente ou de forma quase nula. Podemos também referir o caso da problemática em torno do orçamento angolano, ser um orçamento programa[25], como tem vindo a ser considerado pelo órgão que coordena as finanças públicas no país. Pretendemos ir mais ao fundo da questão, para chegarmos a uma conclusão que já tínhamos alcançado e demonstrado noutro lugar, mas que carecia de melhor fundamentação e por isso fizemos, com mais detalhe nesta dissertação, ultrapassando, assim, a simples constatação, pela negativa[26].

10. Julgámos também, que não devíamos deixar de reservar um espaço para, em traços largos, passe o termo, contar, a história ligada aos primórdios do orçamento angolano[27] e a sua evolução até à actualidade, já que, pela primeira vez, se elabora um estudo jurídico que tem por objecto alinhar contribuições para a transparência do processo que se desenrola à sua volta. O facto de termos considerado como relevante laborar em redor do orçamento angolano, não nos impediu que buscássemos na doutrina e em alguma jurisprudência estrangeira, o suporte necessário para prosseguirmos na nossa análise, antes pelo contrário, já que em matéria de doutrina ou

---

Comerciais e os Dinheiros Públicos. Contributo para o Estudo da Actividade de Controlo Financeiro, Coimbra Editora, 2003, p.p. 56-60 e 73-78.

[25] Sobre o orçamento por programas que corresponde aproximadamente ao que em inglês se denomina por PPBS, ver Allen Schick, *The Road to PPB: the Stages of Budget Reform*, in *Planning, Programming, Budgeting: a System Approach to Management,* edited by Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller, second edition, Markham Publishing Company, Chicago, 1972, p.16 e ss. Robert D. Lee, Jr. e Ronald W. Johnson, *Public Budgeting Systems*, The Pensylvania State University, University Park Press, Baltimore, London, Tokyo, 1973, p.116 e ss. Arthur Smithies, *Conceptual Framework for the Program Budget*, in *Program Budgeting. Program Analysis and the Federal Budget*, David Novick, Editor, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1965, 1967, p.24 e ss. Fernando Rezende, *Finanças Públicas*, Atlas, p.p.101 e ss., Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental. Da Racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica*, Teses, Almedina, 2007, p.p. 379 e ss.

[26] Como se terá a oportunidade de ver, mais adiante, o orçamento por programas obedece a regras, metodologias, técnicas e procedimentos, que vão para além da simples classificação das despesas por programas. Assim, Fernando Rezende, *Finanças Públicas…*, cit., pp. 103 e ss, Luís Cabral de Moncada, *Perspectivas do Novo Direito Orçamental Português*, Coimbra Editora, Lda, 1984, p. 33, Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, cit., pp. 379 e ss., AAVV, *Management Policies in Local Government Finance,* Municipal Management Series, Editors J.Richard Aronson and Eli Schwartz, Washington, DC., p.p. 153-155.

[27] A história do orçamento angolano serve também para avaliar o grau de integridade que foi sendo aplicado à gestão dos recursos públicos, em cada época, pretendendo-se, assim, trazer a lume uma amostragem de um tipo de decisão financeira, a decisão orçamental, que foi recaindo em cada período, tendo sob a mira a bitola da transparência.

mesmo jurisprudência nacional, pouco se encontrou que respondesse às exigências e imposições de um trabalho desta natureza[28].

11. Pareceu-nos que todas as falhas ou incongruências que vão caracterizando a actuação dos gestores financeiros públicos, não só em Angola, como em países que em termos de desenvolvimento se lhe assemelham, sendo umas e outras extensivas a países desenvolvidos e em transição, se ficam a dever à falta de rigor na definição e na execução dos procedimentos de gestão e de controlo que sempre se impõem, para se evitar condutas irregulares e até ilícitas, que desviam a rota dos dinheiros públicos para fins diferentes e quantas vezes obscuros e impróprios, em prejuízo do bem comum.

12. A transparência[29] e responsabilização pelos resultados ("accountability"[30]) e o combate ao crime e à corrupção deixaram de ser problemas domésticos para passarem a ser assuntos de interesse para o desenvolvimento internacional e regional[31]. O mundo global sente que extravasou em determinados aspectos mais do que seria desejável, mas os passos que foram dados e os caminhos percorridos não têm retorno, havendo que conviver com os malefícios da chamada "civilização", da era da

---

[28] A juventude de algumas instituições angolanas, aliada à pouca sensibilidade dos seus agentes para as questões de índole financeira e ainda a uma certa inércia ou até mesmo aversão ao seu estudo e análise, têm ditado a exígua produção de trabalhos doutrinários e de acórdãos jurisprudenciais, que se saiba, publicados.

[29] O conceito de transparência foi definido, em 1998, pelo Grupo de Trabalho sobre Transparência e Responsabilização pelos Resultados ("Accountability"), do Grupo dos 22 como: "um processo através do qual a informação sobre as condições existentes, decisões e acções se torna acessível, visível e perceptível". Para Ann Florini, *Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparence*, Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., Abril, 1999, p.5, o conceito de transparência pode ser definido como a divulgação de informação pelas instituições que é relevante para a avaliação dessas instituições. Considera que o conceito de transparência está intimamente ligado ao conceiro de "accountability" e que existe uma dimensão moral nos apelos que se fazem à transparência, pois os cidadãos têm o direito de conhecer a "performance" económica do seu Governo, assim como os consumidores e os investidores têm o direito a ser informados sobre os produtos que consomem e as companhias em que investem, respectivamente.

[30] Juan Mozzicafreddo, *A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública*, in Ética e Administração, AAVV, Celta, 2003, pp.2 e ss, sustenta que a "accountability", enquanto obrigação de prestar contas pelos resultados, "foi sendo transposta às entidades públicas como instrumento do controlo financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custos/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores da eficiência e de controlo orçamental." Além disso, afirma ainda que a "accountability" "tem um forte potencial na reforma da Administração Pública, nomeadamente no que se refere à ênfase posta na técnica de controlo de abusos orçamentais na segurança relativa à utilização dos recursos públicos, bem como no processo de aprendizagem no controlo dos custos e na gestão da qualidade dos resultados."

[31] Ann Florini, *Does the Invisible Hand…*, cit., p.4, sustenta que os apelos à transparência têm aumentado consideravelmente, em grande parte, por causa da globalização.

robótica, das tecnologias de informação e tantas outras inovações que, ao facilitarem a vida a uns, tornaram-se focos preferenciais de apetites virulentos por outros, colocando grilhetas cada vez mais fortes nos pés e mãos dos mais desfavorecidos.

13. Domínio particularmente vulnerável ao exercício de práticas nem sempre detectáveis "à vista desarmada" é o processo orçamental, nas suas várias etapas ou fases, onde com principal incidência para a fase de execução, que nem sempre ou nem por isso se denuncia, se vão colocando algumas reticências. Tal situação, contudo, só se torna possível quando, por um lado, exista um imbricamento entre aquelas várias etapas e, por outro, quando a fase do controlo é exercida levando em linha de conta todo o seu potencial de rigor investigativo e de prognose, daí resultando verdadeiros ancoradouros de acesso à responsabilização dos agentes que extrapolam posições, desviando-se dos objectivos do mandato que lhes é conferido.

14. É usual e frequente na relação que se estabelece entre o cidadão e a Administração Pública, aqui compreendida, naturalmente, a Administração financeira, ser aquele tratado como se estivesse despido de quaisquer direitos[32], e havendo que agir ao sabor de uma discricionariedade que toca as raias da arbitrariedade, como se esta Administração estivesse dotada de um poder que se alheia a tudo e de todos[33], até mesmo da própria lei[34], sendo certo, porém, que em tratando-se de sujeitos de uma mesma relação jurídica (administrativa), em ambos os lados dessa relação aparecem dotados de direitos e deveres. Como afirma Pedro Machete, "no âmbito da actividade administrativa, incluindo a de execução, os particulares não são meros objectos da actuação de um poder que prossegue fins próprios, mas, tal como a própria Administração, são sujeitos de direitos e de deveres"[35]. Ainda que se entenda que a

---

[32] Assim, Marco Aurélio Borges de Paula, *O Estado dos Cidadãos*, sítio na Internet: Jus Navigandi, Março de 2003, p. 1.
[33] Cfr. A. Carvalhal Costa e Maria do Rosário Tavares, *Controlo e Avaliação…*, p. 20.
[34] Em sentido contrário, defende Maria João Estorninho, *A Fuga do Estado…*, cit., p.176, que "o princípio da legalidade é agora, não apenas um limite da acção administrativa, mas também o seu verdadeiro fundamento, só podendo a Administração Pública agir "se e na medida em que a norma jurídica lhe permitir". Mais adiante, p.181, lembra que as "tarefas da Administração de prestação implicam necessariamente a utilização de dinheiros públicos, saídos do Orçamento do Estado, os quais pressupõem a existência de receitas públicas. Ora as receitas públicas são normalmente obtidas através de sacrifícios económicos dos cidadãos, que lhes podem inclusivamente ser impostos coactivamente. Isto explica que, para que a Administração Pública possa actuar e fazer despesas, seja necessário que tal lhe seja permitido, não só por lei administrativa, mas também por uma lei financeira."
[35] Cfr. Pedro Machete, *Estado de Direito Democrático e Administração Paritária*, Colecção Teses, Almedina, 2007, p.57.

Administração Pública possua certas especificidades, donde desde logo se destaca a sua sujeição ao poder político, nada faz pressupor, que no mundo moderno de hoje, ainda não tenha ultrapassado a falta de mobilidade oriunda de uma tradição de agentes e de práticas que permanecem de costas viradas para os seus utentes e perante quem demonstra uma certa irresponsabilidade[36]. Já era tempo de haver sido mudada essa atitude, colocando o cidadão no centro das preocupações administrativas, substituindo a gestão pelos recursos, incidente nos *inputs*, pela gestão em função dos resultados ou nos *outputs*, com vista a manter com os cidadãos uma boa relação e já não uma relação de permanente agressão em que predomina a ideia do favor (mesmo quando se pagam os serviços)[37].

15. Em África, a guerra tem sido um bom pretexto e um adubo eficaz para fazer florescer a corrupção. O Estado, quando não devia, fechou os olhos ao seu desenvolvimento, mas, para moralizar a sociedade e corrigir as práticas criminosas que já se acham instaladas e institucionalizadas, vai assumindo compromissos ao nível internacional e regional[38]. A África Austral, por exemplo, não poderá postar-se como um bloco regional de peso, acreditado e respeitado no mundo, se os seus Estado membros continuarem a aceitar a corrupção como a chave de acesso ao jardim "proibido", isto é, ao desenvolvimento, posto que, para lá chegarem, necessitam de fazer inúmeros sacrifícios, investir em vários domínios e dispender muito trabalho, para além de tudo mudarem as mentalidades, apostando num sentido franco e aberto num ensino e numa educação de qualidade para todos, como prioridade, nas políticas

---

[36] Juan Mozzicafreddo, *A Responsabilidade…*, cit., p.6, defende que, "o respeito pelos preceitos legais, o controlo das contas e a gestão eficiente dos actos e das medidas administrativas, essenciais a uma Administração racional e transparente, não podem anular ou negligenciar a legitimidade das políticas e da utilização dos recursos colectivos: a responsabilidade significa que o poder, e portanto, a autoridade administrativa, deve justificar-se perante os cidadãos".

[37] Cfr. A. Carvalhal Costa e Maria do Rosário Tavares, *Controlo e Avaliação da Gestão Pública*, p.19. Os autores, a pp.20-21, definem a Administração Pública que não actua na óptica da prestação de serviços, apontando para a satisfação dos utentes, centrando-se ao invés em preocupações próprias que ignoram a lógica do serviço público, como uma Administração que funciona segundo uma lógica autista. Defendem por isso que "a transparência e a responsabilidade dos actos da Administração Pública, a simplificação dos circuitos burocráticos e uma mais ampla publicitação dos actos e procedimentos administrativos são instrumentos profiláticos do fenómeno da corrupção, na medida em que contribuem para a intervenção esclarecida dos cidadãos."

[38] Testemunho disso é a adopção por vários Estados africanos, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 31 de Outubro de 2003, da Convenção da União Africana sobre a Prevenção e a Luta contra a Corrupção, de 12 de Julho de 2003, do Protocolo da SADC contra a Corrupção, de 14 de Agosto de 2001, da Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governação, em 30 de Janeiro de 2007.

públicas, para que se atinjam maiores e melhores índices de populações esclarecidas, quanto aos seus interesses e preferências.

16. Enquanto os Estados africanos ficaram a dormir à sombra da criação de elites políticas e financeiras, o crime procurou acomodar-se à sua letargia, não sendo hoje apenas a pequena criminalidade que preocupa, mas a criminalidade organizada, a que pertence o tráfico de drogas e outras formas de tráfico ilícito com tendência para o surgimento de criminalidade organizada, onde a corrupção tem um amplo espaço de actuação[39].

17. É preciso, antes de tudo, que os africanos compreendam a teia em que estão enredados, pela letargia de vontades políticas que procuraram manter-se indemnes a críticas, mas que, feitas as contas, vêm acabando por reconhecer, pelo menos ao nível regional e internacional, que já não tanto ao nível nacional[40], os malefícios que têm sido criados não só para as gerações presentes, como e ainda a subjugação a que já submeteram as gerações vindouras[41], contra todos os alertas que gerações e gerações de cientistas dos fenómenos sociais e económicos vêm sucessivamente fazendo.

18. Assim sendo, e na busca dos fundamentos da transparência na gestão dos dinheiros públicos, concentrados no produto da decisão orçamental, o orçamento, propusemo-nos em descortinar a relação entre este vector e a corrupção, partindo das

---

[39] Ver, Rose Ackermann, *Corrupção e Governo*, Prefácio, 2002, p.p. 44 e ss.

[40] Por vezes internamente, quando muito aceita-se adoptar princípios ao nível do ordenamento jurídico, mas a sua aplicação fica a fazer parte de uma "vacatio legis" intemporal.

[41] Ver Eduardo Paz Ferreira, *Da Dívida Pública e as Garantias dos Credores do Estado*, Colecção Teses, Almedina, 1995, pp.69 e ss., que nesta obra define o conceito de geração presente e de geração futura, quando se refere ao conflito intergeracional, a partir da análise feita por diversos autores. Considera tratar-se de geração presente "a totalidade dos indivíduos que directamente ou por intermédio dos seus representantes participam na decisão financeira, e por gerações futuras, todas as restantes, que integrem indivíduos já nascidos mas que ainda não têm idade para participar na decisão, quer aqueles que ainda não existem". Relativamente ao conflito de interesses entre gerações, o autor debruça-se sobre as três principais correntes de opinião: a que sustenta deverem ser apenas transmitidas instituições justas e que funcionem, uma outra que defende dever a geração actual transmitir às futuras gerações exactamente aquilo que tiver recebido das gerações precedentes e a última, sustentando que existir a obrigação de a geração presente acrescer ao que recebeu de modo a transmitir "uma herança complexiva superior às gerações sucessivas". Do nosso ponto de vista, quaisquer que sejam as posições assumidas com relação a esta questão, uma coisa é facto, ainda que não se conheçam as preferências ou os interesses das gerações futuras, não existe nada que justifique que a geração presente, mesmo desfrutando do que construa para si, delapide e destrua valores e património, deixando "cacos" àquelas gerações. Ver ainda, Richard A. e Peggy B. Musgrave, *Public Finance…*,cit., p.p.552 e ss; David N. Hayman, *Public Finance, a Contemporary Application of the Theory to Policy*, seventh edition, Thomson, South Western, 2002, p.480.

ideias gerais que assistem a um e a outra, para melhor compreendermos a sua génese e desenvolvimento, de modo a centrarmo-nos nos mecanismos do seu funcionamento, no domínio orçamental. Por isso não descurámos os exemplos que nos são dados em alguns países africanos que, pelo menos do ponto de vista legislativo, têm procurado firmar-se em princípios e regras que alicerçam e caracterizam o Estado democrático e de direito, dentre os quais se destacam a transparência na gestão (financeira e orçamental) pública, a representatividade efectiva e a participação dos cidadãos[42]. Como também não deixámos de analisar certa doutrina que defende ser a falta de transparência uma razão para o aumento da corrupção, na medida em que cria assimetrias entre os reguladores e os regulados[43].

19. Com o que ficar dito ao longo desta dissertação, procuraremos, sem qualquer pretensiosismo, trazer à literatura jurídica em língua portuguesa um tema que tem sido objecto de amplo debate na actualidade, pelas consequências ruinosas que a conduta de dirigentes, altos funcionários, funcionários intermédios e outros gestores do erário público, a este têm causado, um pouco por todo o mundo, desenvolvido ou não.

20. Para cumprirmos os nossos "intentos", dividimos o nosso trabalho em três partes. A Parte I, que designámos por "generalidades do Orçamento do Estado", acha-se dividida em três capítulos. No capítulo I, trazemos à ribalta a evolução do instrumento orçamental, do ponto de vista da sua etimologia, sua génese histórica, passando pela polémica da sua natureza jurídica, concepção contemporânea em alguns ordenamentos jurídicos e suas funções. No capítulo II, que tem por título, "trajectória do Orçamento do Estado angolano, antes e depois da independência", fazemos uma recensão histórica do orçamento angolano, desde o período da colonização portuguesa até à actualidade, dando especial destaque, e sempre que possível, a aspectos de natureza normativa, cuja avaliação crítica permitirá que enveredemos pela questão polémica de saber que tipo de orçamento é o orçamento angolano, do ponto de vista da sua classificação em função da decisão por que se orienta. No capítulo III, intitulado "Orçamento do Estado e outros instrumentos correlacionados",

---

[42] Ver Tara Vishwanath e Daniel Kaufmann, *Towards Transparency in Finance and* Governance, The World Bank, Setembro, 1999; Elizabeth Garrett e Adrian Vermeule, *Transparency in the Budget* Process, University of Southern California Legal Studies, Working Paper, n.º6, 2006; Alta Fölscher, Warren Krafchick e Isaac Shapiro, *Transparency and Participation in the Budget Process*, IDASA, Dezembro, 2000; Ann Florini, *Does the Invisible Hand…*, cit., p.p.28 e ss.
[43] Cfr. Tara Vishwanath e Daniel Kaufmann, *Towards Transparency…,* cit., p. 17.

estabelecemos a relação que o Orçamento do Estado mantém com a lei do enquadramento (quadro) orçamental, o plano, o orçamento da Segurança Social (cuja incipiência em Angola é notória e ao qual não é dado a importância e o alcance que noutros ordenamentos jurídicos lhe é conferido) e o orçamento de um ente, que goza de autonomia financeira: a empresa pública, começando por traçar-se os contornos com que o seu conceito surge em Angola, para depois ser apresentada, seguindo a doutrina maioritária, como um caso típico de desorçamentação.

A Parte II, designada por "requisitos dos poderes orçamentais, visando uma gestão trasparente", tem dois capítulos. No capítulo I, que intitulámos por "o processo orçamental em torno da transparência" cuida-se da relação que se estabelece entre o poder parlamentar e o poder executivo, no domínio do processo orçamental, tentando-se buscar nessa relação o ponto de encontro a que deveria ser subjacente o resultado transparente desse complexo processo, abordando matérias como a provável vinculação da Administração Pública aos ditames do orçamento estadual aprovado e ainda o poder de emenda parlamentar, por ocasião da apreciação da proposta orçamental, tendo-se recorrido ao formalismo constitucional e legal no seu tratamento de alguns países africanos. No capítulo II, e ainda em ordem a procurar contribuições para a transparência no processo orçamental, que designámos por "princípios e regras subjacentes aos poderes orçamentais", no qual analisaremos duas tendências actuais de gerir o erário público: a desorçamentação e a consolidação orçamentais. Não poderemos, nesta sede, deixar de analisar o antigo e sempre actual princípio do equilíbrio orçamental e bem assim o princípio da estabilidade orçamental, que se tem colocado como um expoente a que, cada vez mais, se tem recorrido, em face do crescente aumento das despesas públicas. Pelo facto de ter sido dado pela Comunidade Europeia um passo muito notório, no âmbito do gradual processo de integração dos seus Estado membros, com a celebração do Pacto de Estabilidade e Crescimento, cujo modelo tem servido de exemplo a experiências de integração de Estados africanos, propusemo-nos reflectir, neste trabalho, as experiências de três organizações regionais africanas: a UEMOA, a CEMAC e a SADC, com o propósito de analisar a avaliar o seu estado, do ponto de vista da política e decisão orçamentais, em busca do impacto que o princípio da transparência exerce sobre estes dois vectores, nestas experiências regionais.

Na Parte III, que designamos por "orçamento e transparência", dividida em três capítulos, em cujo capítulo I, intitulado "contribuições para a transparência

orçamental", começaremos por avaliar o conceito geral de transparência, ensaiando a sua definição, para em seguida e em torno dele avocarmos conceitos, tais como, a boa governança e a corrupção e procedermos à análise da transparência em face de valores que se institucionalizam e são defendidos em democracia, como é o caso da abertura da conduta e procedimentos institucionais, por parte dos decisores políticos e bem assim das administrações públicas, com vista ao fornecimento de mais informação aos utentes dos seus serviços, de modo a que estes conheçam, com mais certeza, quais os limites legais que se lhes impõem, mas também quais os limites de actuação daqueles poderes públicos. Destaca-se o papel que deve ser conferido aos órgãos de informação na transmissão e esclarecimentos que prestam aos cidadãos. Finalmente, trataremos da transparência aplicada ao processo orçamental socorrendo-nos dos esforços que têm sido desenvolvidos por alguns países africanos, nesse particular aspecto. No capítulo II, dedicado ao fenómeno da corrupção, fenómeno que se vale da opacidade para singrar e evoluir na sinuosidade dos seus caminhos, tratamos da sua noção, recorrendo, além das contribuições que têm sido dadas pela doutrina, à formulação de que tem sido objecto este fenómeno, quer em convenções e tratados de valor internacional, quer em documentos de eficácia meramente regional. Mas, também, preocupar-nos-emos com as suas causas e consequências. Em virtude de o Orçamento do Estado estar no centro desta dissertação, e porque a corrupção que ocorre durante o processo orçamental, deve ser avaliado, por ocasião da apresentação das contas públicas, não quisemos deixar de analisar os efeitos que ela produz nessas contas. Voltando a nossa atenção para o continente africano, rico em matérias-primas e pobre, no verdadeiro sentido da palavra, em face da miséria e atraso cultural em que se encontram as populações que o povoam, ao sabermos que a corrupção aproveita o estado de miséria dessas populações, para se acomodar e desenvolver o seu voraz apetite, dedicaremos, ao encontro destes dois fenómenos, uma atenção especial. O capítulo III, dividido em duas partes, começa por lançar um "golpe de vista" ao modo como, institucionalmente, são geridas as finanças públicas angolanas, e onde se procura apontar algumas insuficiências, em termos organizacionais, que se opõem ao funcionamento, mais eficaz e eficiente, das instituições. Na segunda parte, atrevemo-nos a sugerir que alguns dispositivos legais, em vigor em Angola, possam ser reformulados com o intuito de tornarem a decisão orçamental pública mais transparente.

Parte I

Generalidades do Orçamento Geral do Estado[44]

Capítulo I – Origens e Evolução do Conceito "Orçamento do Estado"

1. O Conceito de Orçamento do Estado Observado, de um Ponto de Vista Terminológico

O Orçamento do Estado, tratando-se de instituto surgido com o Estado constitucional[45], tem sido desde a sua origem objecto de vários entendimentos, tanto quando observado, do ponto de vista da lei ordinária, como da jurisprudência ou da

---

[44] A expressão "Orçamento Geral do Estado" deve-se ao entendimento de ser o orçamento o instituto onde se devem concentrar todas as receitas e despesas do Estado, ela data do período em que vigorou o Estado Novo, só que durante esse período, o orçamento apenas se referia à Administração directa do Estado, deixando de fora, quer o Orçamento da Segurança Social, quer os orçamentos dos fundos e serviços autónomos. Cfr. Jorge Costa Santos (coord.), *Reforma da Lei do Enquadramento Orçamental, Trabalhos Preparatórios e* Anteprojecto, Lisboa, 1998, p.92. Doravante, e ao longo de toda esta dissertação, quando se referir a expressão "Orçamento do Estado", sentido mais moderno e usual da instituição orçamental será usada em sinonímia, significando o instituto que integra todas as receitas e despesas do Estado, competentemente autorizadas. Em Angola, ainda se adopta aquela terminologia com um alcance muito próximo do que a instituição orçamental tinha durante o Estado Novo, pois no orçamento angolano não se contempla o Orçamento da Segurança Social, nem como orçamentos autónomos, os dos fundos e serviços autónomos. As estatísticas que aparecem publicadas pelo Ministério das Finanças angolano, referentes ao Orçamento Geral do Estado integram o Governo central e os Governos locais (Governos provinciais e administrações municipais) e as transacções destes com outros subsectores do sector público. Cfr. *Boletim de Estatísticas do OGE, 2006*, Gabinete de Estudos e Relações Internacionais, Ministério das Finanças, Luanda, Novembro de 2007, p.6.

[45] Cfr. Miguel Ángel Martínez Lago e Leonardo Garcia de la Mora, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributário*, Instel, 1.ª edição, 2004, p.172. que afirmam: "el pressupuesto en su sentido actual, no surge hasta el siglo XIX, como creación del Estado constitucional, en el que se consagra la división de poderes y se concibe esta institución como expressión del "poder de gastar" y por esto mismo, como autorización del legislativo al ejecutivo para que este pueda gastar". Perfecto Yebra e outros, *Manual de Derecho Pressupuestuário*, Comares Editorial, 2001, p.13, afirmam que "Es a raiz del auge del constitucionalismo, afincado sobre la separación de poderes, cuando el Pressupuesto va a assumir el significado político…". Também Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero y Tributário*, 14.ª edição, Thomson, Civitas, p.421, pronunciando-se a propósito de o orçamento dever ser considerado um instrumento de controlo da acção do executivo, admite que "neste sentido podemos dizer que o conceito da instituição está ligado ao nascimento e desenvolvimento das formas democráticas de Governo, ao Estado constitucional, o qual, em todas as suas formas, incluídas as mais imperfeitas ou embrionárias, inclui a prerrogativa do legislativo de aprovar o orçamento" (tradução nossa). Cfr. ainda a Gustavo Ingrosso, *Instituzioni di Diritto Finanziario, Vol. I*, Dott. Eugénio Jovene-Editore, Napoli, 1935-XIII, p.p.24-25; Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero, I, Vol.II*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1985, p.413, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, 6.ª edição, Coimbra Editora, pp. 83 e ss., A.L. Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, Vol. I e II, cit., pp. 341-342, J.J. Gomes Canotilho, *A Lei do Orçamento…*, cit., p.p. 543 e ss. A. Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei, Contributo para a Compreensão de Algumas Especificidades do Direito Orçamental Português*, Coimbra, 1990, p.13 e ss..

doutrina. Assiste-se a tal diversidade de entendimentos não apenas a todos aqueles níveis, mas ainda ao nível dos textos constitucionais de cada país, já que é nestes que se consagra a fonte do desenvolvimento da actuação dos vários poderes no domínio financeiro, e mais propriamente no domínio orçamental.

Assumindo-se, na actualidade, como instituição em que se traduz a actividade financeira dos poderes públicos, o orçamento não pode deixar de estar plasmado na lei fundamental de cada país, embora, nem sempre o legislador constituinte opte por explicitar aspectos que são considerados basilares para a compreensão e extensão do conceito, chegando-se mesmo, em alguns casos a remeter para o legislador ordinário a tarefa de traçar e delinear certas traves mestras de orientação que aparecem “omissas” naquela lei fundamental.

A opção em consagrar o orçamento, como quer que seja, em termos da sua extensão conteudística, não o torna uma instituição que deva ser sentida, pensada e integrada no domínio do Direito constitucional[46], devendo apenas ser consentido que esta instituição, ao ter consagração constitucional, tal terá ficado a dever-se a que ela, na sua origem, foi objecto de fortes contestações políticas entre órgãos do Estado (Coroa e Parlamento), que pugnavam, no período oitocentista, pela supremacia em relação ao poder político, sendo, então, já tão certo que a tomada de decisões financeiras, pela importância e peso que representam em qualquer decisão política, teria de estar no cerne de uma parte considerável desses movimentos de querela pela detenção do poder político[47].

Um traço característico, é que nos textos constitucionais de vários países, o orçamento aparece como um instrumento revelador da actividade financeira do Estado-Administração, mas encontrando-se esta dependente da aprovação por um lado, e autorização[48], por outro, do Estado-Legislador parlamentar, o que permite visualizar que lhe está subjacente um processo próprio, que permite o envolvimento (e

---

[46] Cfr. Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero…*, cit., p. 413.

[47] Cfr. Dietrich Jesch, *Ley y Administración. Estudio de la Evolution del Principio de Legalidade*, Instituto Estudios Administrativos, Madrid, p.p.27-29.

[48] A doutrina italiana dividiu-se quanto à interpretação do n.º3 do artigo 81.º da Constituição italiana, pelo facto de neste ser utilizada a expressão “lei de aprovação do Orçamento”, tendo surgido teses sobre ser a Lei do Orçamento uma lei de aprovação e teses sobre ser esta uma lei de autorização. A primeira assentava na diferenciação entre a Lei do Orçamento com ocnteúdo legislativo, do orçamento propriamente dito, que seria então um acto material e formalmente administrativo. A segunda encarava a Lei do Orçamento como uma autorização para a cobrança de receitas e despesas, nela não identificando qualquer diferenciação entre a lei e o orçamento propriamente dito. Ver Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., nota 583, p.p.300-301, indica extensa bibliografia italiana sobre a matéria.

não a sobreposição) daquelas duas facetas de um mesmo Estado e sem o qual não seria possível, num tempo como o que vivemos[49], cumprir alguns dos desígnios em que assenta a razão de ser do Estado: a satisfação das necessidades e respeito pelas preferências dos seus concidadãos, numa atmosfera que nem sempre é favorável, em face da escassez de recursos de que dispõe.

O conceito em português de *orçamento,* que se traduz em inglês por *budget,* em francês por *budget,* em alemão por *hausaltsplan,* em espanhol por *pressupuesto,* e em italiano por *bilancio*[50], tem o significado comum de "previsão de receitas e despesas definida objectivamente (orçamento de programa, projecto ou plano, por exemplo) ou subjectivamente (orçamento desta ou daquela entidade, *maxime* pública), para um determinado período."[51].

Mas esta é uma de várias acepções da palavra orçamento, pois o Dicionário da Real Academia Espanhola define-a como o "cômputo antecipado do custo de uma obra ou dos gastos e rendas de uma companhia"[52]. Segundo ainda a Real Academia

---

[49] Ficou para trás o tempo em que o Parlamento detinha a primazia em matéria legislativa, em face dos complexos problemas que a sociedade passou a apresentar nos domínios económico e social.

Se num tempo em que a predominância parlamentar se justificava, como forma de defesa dos direitos subjectivos (propriedade e liberdade), permanentemente ameaçados pelo monarca e seu executivo (monarquia absolutista), o que deixava antever uma certa homogeneidade do tecido social de então, os diversos factores que estão na origem e que acompanharam as mudanças numa sociedade cada vez mais complexa e em permanente estado de conflito, tendo em linha de conta a heterogeneidade de interesses protagonizados pelas mais diversas cores de política partidária, que não estão capazes de traduzir na sua plenitude os interesses da sociedade civil, e que está longe de a eles se confinar, ou com eles se conformar, aliados ao facto de a decisão política, apoiada no sufrágio universal ter sido ultrapassada por uma complexidade de matérias a que o Estado tem de fazer frente, contribuíram para que, em consequência, ficasse diminuído o papel da representação parlamentar.

É que ao cidadão eleitor colocam-se já problemas, ao nível da legislação, que visa regular e regulamentar os interesses da sociedade a que ele pertence, na medida em que se sente incapaz de participar na decisão sobre matérias que fogem ao conhecimento comum.

Tais interferências e condicionalismos justificam a repartição de competências entre o Parlamento e o órgão executivo, ainda que este apresente uma margem de manobra limitada, pela figura da autorização parlamentar normativa, conseguindo-se, assim, "conciliar duas linhas de força divergentes, uma de direito positivo, apontando para a parlamentarização, tradicionalmente total, da vida normativa, a outra de facto, virada para a indesmentível aptidão do executivo para assumir com o melhor proveito as tarefas normativas de prestação e assistência económico-social que tendiam cada vez mais a caracterizar a posição do estado", cfr. Luís de Cabral Moncada, *Lei e Regulamento*, Coimbra Editora, , p.150.

[50] A menção do termo orçamento nas línguas citadas no texto, não tem outra intenção que não seja meramente indicar que o estudo da instituição orçamental tem sido mais divulgado nessas línguas de reconhecimento internacional.

[51] Definição que é dada pelo *Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VI*, Lisboa, 1994, p.191

[52] Segundo Francisco José Carrera Raya, o significado desta palavra, do ponto de vista estritamente gramatical, indica-nos que "o orçamento está ligado à ideia de previsão, de cálculo, de cômputo antecipado dos gastos e das receitas que se prevê arrecadar". Acrescenta ainda este autor que "o orçamento – numa primeira aproximação – deve relacionar-se com a ideia de projecto e, por consequência, orçamentar tem a sua correspondência com o significado de projectar…", *Manual de Derecho Financiero*, cit., p.13.

Espanhola, orçamentar significa "idealizar, traçar ou propor o plano e os meios para a execução de um custo".

Por sua vez o Dicionário de Oxford define o vocábulo *budget* como um "plano de receitas e despesas prováveis para o ano seguinte, cujas propostas financeiras elaboradas são, anualmente, submetidas pelo Ministro das Finanças à aprovação da Câmara dos Comuns".[53].

Um outro dicionário de termos jurídicos[54] apresenta como significado da palavra "*budget*" (orçamento), "*a balance sheet or statement of estimated receipts and expenditures*[55]*. A plan for the coordination of resources and expenditures*[56]*. The amount of Money that is available for, required for, or assigned to a particular purpose*[57]*. A name given in England to the statement annually presented to the parliament by the chancellor of the exchequer, containing the estimates of the national revenue and expenditure*[58]".

A palavra portuguesa orçamento, segundo um dicionário da língua portuguesa, significa: "a avaliação de despesas; o cálculo das receitas e das despesas prováveis na Administração de uma casa, de um organismo público ou privado, do Estado…, por um período determinado". O mesmo dicionário dá à expressão "Orçamento do Estado" o seguinte significado: "plano anual das receitas e das despesas da Administração Pública"[59].

René Stourm[60], recorrendo à definição do conceito contido em vários dicionários, dá-nos conta das seguintes definições: no Antigo Dicionário de Economia Política, orçamento aparece definido como "a conta tornada oficial das receitas e das

---

[53] Definição citada por R.S Edwards e J.S. Hins, *Budgeting in Public Authorities*, p. 13.

[54] Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, with pronunciations, fifth edition, St. Paul Minn. West Publishing Co., 1979, p.176.

[55] Esta definição coloca-nos perante uma noção de orçamento sob um ponto de vista meramente contabilístico.

[56] Vale para este extracto, a posição expressa na nota anterior.

[57] Trata-se aqui de uma noção de orçamento, que tanto se aplica a orçamentos públicos como a orçamentos privados, e que diz respeito ao conteúdo do orçamento, expresso em receitas, aqui traduzidas em moeda e expresso em despesas, que aqui se denominam por objectivos específicos de uma qualquer entidade.

[58] Trata-se de uma definição de orçamento público que integra quer o conteúdo do documento orçamental, como manifesta a supremacia do órgão parlamentar em relação ao executivo, para que aquele documento possa ser, por este, implementado.

[59] *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, Academia das Ciências de Lisboa, Verbo, Volume II, 2001, p.2680.

[60] Cfr. René Stourm, *Cours de Finances, Le Budget*, Paris, Félix Alcan, Éditeurs-Librairies Félix Alcan et Guillaumin Réunies, 1906, p.p.2-3.

despesas públicas"[61], no Novo Dicionário de Economia Política, o orçamento, diz-se, "tem por objecto fixar as somas que os particulares devem dispor em comum para as despesas de utilidade geral e de regular de modo soberano o emprego que deve ser feito desses recursos"[62]. Ainda segundo o autor, o Dicionário da Academia francesa definia orçamento como "o estado anual das despesas que se presume ter de fazer e dos fundos ou receitas afectadas a essas despesas"[63].

Conta-se que a palavra inglesa *budget* tem origem na palavra francesa *bougette* que significa pequeno saco ou bolsa, tendo sido usada pela primeira vez em Inglaterra, para descrever o saco ou bolsa de couro que exibia o selo do Ministério da Fazenda da Corte medieval e que era transportado pelo Ministro da Fazenda quando se apresentava perante o Parlamento para submeter as suas propostas de despesas e de necessidades em recursos para financiar as despesas do Governo[64].

Com o decorrer do tempo, a palavra *budget* passou a referir-se não ao saco em si, mas ao seu conteúdo, às propostas apresentadas pelo Ministro da Fazenda, tendo ganhado o sentido geral de estabelecimento de planos e expectativas, visando um período futuro, utilizada tanto por Governos, como por organismos públicos, pessoas singulares e colectivas[65].

2. O Conceito de Orçamento do Estado na sua Origem.

O conceito remoto de Orçamento do Estado remonta às origens da instituição parlamentar, a quem já no século XII, sob o formato de Cortes, representando os vários estamentos, eram submetidas a votação, as contribuições extraordinárias, de que as monarquias necessitavam para fazerem face a despesas inadiáveis.

Data dessa época o surgimento do princípio da auto-imposição, segundo o qual só seriam admissíveis os tributos ou contribuições extraordinárias que tivessem

---

[61] Nesta definição, orçamento e conta são sinónimos, aliás por alguns autores é assim que o orçamento é observado.

[62] Esta definição de orçamento prende-se com a sua acção finalista, não descurando o carácter imperativo que lhe subjaz no que diz respeito à realização de despesas, revelando que é principalmente em relação a este último aspecto que se desencadeiam os efeitos jurídicos do orçamento, posto que o modo e o como transferir as "somas dos particulares" já se acha previamente regulado.

[63] Definindo-se como estado, o orçamento aparece reduzido a um cômputo de despesas, com o estatuto de presunção e não de previsão. O próprio René Stourm discorda que deva entender-se o orçamento como um "estado", antes preferindo defini-lo como um "acto".

[64] Cfr. Robert Lee, Jr e Ronald W. Johnson, *Public Budgeting…*, cit., p.p.17-18; Joël Mekhantar, *Finances Publiques. Le Budget de l'État*, Hachette Supérieur, 1993, p.10.

[65] Cfr. R.S.Edwards e J.S. Hins, *Budgeting in Public…*, cit., p. 13.

sido autorizados pelos próprios destinatários[66]/[67]. Inicialmente, a luta da Representação popular desenvolveu-se no sentido de fazer subordinar ao seu controlo as receitas arrecadadas pela Coroa, tal situação, é-nos revelada no século 13, mais propriamente em 1215, quando é declarado na Magna Carta, outorgada pelo rei João Sem Terra, que "*no scutage or raid shall be imposed in Kingdom unless by the Common Council of the realm…*".

Este princípio, não tendo sido acolhido de bom grado por alguns monarcas, foi fonte de acesas controvérsias durante a dinastia dos Stuart, levando estes por diversas vezes a dissolver o Parlamento, em virtude de este órgão não autorizar a cobrança de impostos, com vista a proverem despesas extraordinárias da casa real. Em 1628 o Parlamento, através da *Petition of Rights* fez retomar o princípio de que "ninguém deve ser constrangido a fazer qualquer doação, emprestar dinheiro, nem presentear voluntariamente, nem a pagar qualquer taxa ou imposto fora do consentimento comum, dado por lei do Parlamento.". O não acatamento deste princípio pelo monarca, levou ao conflito que de forma extremada o conduziu à morte, em 1649[68].

Após a revolução de 1688, o Parlamento, através da *Bill of Rights*, passou a autorizar as despesas a realizar pela Coroa e bem assim as receitas a arrecadar, por esta, que embora gozando da prerrogativa de ter a iniciativa de propor a tributação de impostos ou de outras receitas correntes, estava impedida de as arrecadar sem que precedesse autorização, por meio de lei do Parlamento. Deste modo, o poder financeiro deixou de estar no foro da discricionariedade do monarca, que se entendia predestinado a impor os tributos que entendesse, para passar a ser exercido pelo Parlamento, em cada ano[69].

Em França, o surgimento do primeiro orçamento só ocorreu após a Restauração. Apenas a partir de 1789 os Estados Gerais passaram a decidir sobre a

---

[66] Juan Martín Queralt numa obra em que colaboraram outros autores, preconiza que independentemente da expressão que as monarquias absolutistas alcançaram, posteriormente, em Espanha, já no século XV fora formulada certa teoria que assentava em três alicerces: "*de que no se recaude más allá de lo autorizado, lo recaudado se destine a los fines para los que se há solicitado y de que los tributos no pervivan más allá de las necessidades extraordinárias que justificaron su petición*", *Curso de Derecho Financiero y Tributário*, Tecnos, 15.ª edição revista, Madrid, p.670.

[67] René Stourm, *Cours de Finances…*, cit., p.9, confirma que antes de 1688, na Inglaterra já se praticava a máxima de que "todo o imposto deve ser consentido pelo povo.". A *Petition of Rights*, que surgiu como reacção às medidas tomadas pelo rei Carlos I, estabelecia que nenhum imposto podia ser levantado sem o consentimento da nação.

[68] Cfr. René Stourm, *Cours de Finances…*, cit., pp.12 e ss., Louis Trottabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit Budgétaire*, cit., pp. 17-18, Joël Mekhantar, *Finances Publiques…,* cit., p. 6.

[69] O conflito entre a casa real inglesa e o Parlamento, foi por este esquecido, quando se tratou de estabelecer impostos sobre a colónia dos Estados Unidos da América, cuja independência foi proclamada em 1776, por forte contestação às medidas de ordem financeira do Parlamento inglês.

realização de despesas. Até essa altura, as Constituições que vigoraram desde o século XIV ao século XVII, previam que este órgão se pronunciasse, mas unicamente, sobre matéria de impostos[70].

Contudo, somente no século XIX com o surgimento do Estado liberal e do movimento constitucionalista, assente no princípio da separação de poderes, a instituição orçamental adquire pleno sentido[71]/[72], sendo então considerada como instrumento básico do Estado constitucional, e passando a ser entendida como autorização do legislativo ao executivo para a arrecadação anual de receitas e realização anual de despesas, visando, ou melhor, assegurando, além disso, o controlo democrático da actuação política do Governo.

Embora ainda durante este século o orçamento tenha servido tanto os objectivos de realização de despesas como arrecadação de receitas, a diminuição de importância e peso das receitas patrimoniais no conjunto dos recursos financeiros de que o executivo podia dispor, e a crescente importância que passaram a ter os impostos, nos réditos públicos, tornaram possível o surgimento de sistemas tributários, regulados por normas específicas, tendo deixado de ser os orçamentos o repositório de normas sobre arrecadação de receitas.

---

[70] Em Espanha, o primeiro orçamento contemporâneo data de 28 de Abril de 1828, mas a Constituição de Cádiz de 1812 já consagrava o princípio da legalidade das receitas e das despesas e também o princípio do equilíbrio. Cfr.Juan Martín Queralt e outros, *Curso de Derecho…*, cit., p.671.

[71] É neste mesmo século, que o orçamento, que antes era observado simplesmente como instrumento onde se autorizavam receitas e despesas, converteu-se num meio de controlo nas mãos de um legislativo incipiente, sobre um executivo todavia muito poderoso, poder que lhe advinha da aplicação do princípio monárquico, que embora não sendo tão drástico quanto a concepção teocrática da monarquia, não deixava de ser devastador, no sentido de constituir um forte impedimento para a ocupação do espaço que competia ao órgão de representação popular. Ver António Lobo Xavier, *O Orçamento…*, cit., p.p.11 e ss..

É que como diz Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., pp.120-121, referindo-se à tese defendida por G. Jellinek, o Parlamento era um órgão secundário, dependente do Povo, este sim, órgão primário, durante a monarquia constitucional, ao passo que o monarca era um órgão primário, não dependente, cuja vontade era vinculativa em relação ao Estado.

Admitindo que o monarca e o povo eram órgãos primários, havia, no entanto, uma diferença de grau, do ponto de vista do exercício volitivo de cada um, uma vez que o primeiro, enquanto órgão independente e autónomo vinculava a vontade do Estado, ao passo que o segundo para expressar a sua vontade tinha ao seu serviço a expressão do Parlamento, seu representante "constitucional", devendo perante o povo responder e apenas perante este, e não já perante o monarca, embora este, enquanto órgão independente e autónomo, continuasse a pugnar por uma supremacia que, aos poucos, foi sendo suplantada pelo Parlamento. O desenvolvimento desta polarização dos órgãos do Estado na monarquia constitucional e na democracia encontra-se de modo detalhado em Georg Jellinek, *Teoria General del Estado*, Editorial Albatros, 1981, pp.414-449.

[72] Em França tem sido referido o ano de 1814, como o ano de surgimento do primeiro orçamento, que tal como o regime parlamentar foi introduzido por Luís XVIII, tendo tido como exemplo o modelo inglês. Cfr.Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit Budgétaire…*, cit., p.p. 22-23, Joël Mekhantar, *Finances Publiques…*, cit., pp. 7-8.

Em termos dogmáticos, tal especificidade de tratamento dado às normas tributárias, cuja aprovação competia igualmente às assembleias parlamentares, com vigência indefinida e não já anual, deu origem ao que Sainz de Bujanda denominou por "bifurcação do princípio da legalidade financeira"[73]/[74], que se traduziu em aceitar-se que às receitas (impostos) se aplicaria o princípio da legalidade tributária e às despesas o princípio da legalidade orçamental.

Facto é, que ao orçamento passaram a interessar todos os aspectos que dizem respeito às despesas, sendo que os seus efeitos jurídicos se verificam em relação a estas, ao passo que em relação às receitas, o orçamento é, tão somente, uma previsão contabilística, sem qualquer efeito jurídico sobre elas. "Nessa medida, o orçamento aparece hoje configurado como a lei anual de autorização da despesa pública, mediante a qual se fixa o seu valor, o seu destino e se aprovam as regras que há-de observar a Administração na sua actividade."[75]

3. O Conceito Contemporâneo de Orçamento do Estado.

Existe uma quase unanimidade entre os autores mais recentes, que se têm debruçado sobre os mais diversos aspectos da instituição financeira orçamental, quanto ao momento em que desta instituição se pode falar, tal como ela hoje é concebida, momento que situam ou reportam ao surgimento do Estado moderno, Estado de Direito ou Estado constitucional, como se queira chamar, assente no princípio da separação de poderes e ao qual se remete o jogo de poderes que legou ao poder legislativo, pelo menos durante um longo período, e em certa medida, o papel de supremacia na tomada da decisão financeira e mais concretamente da decisão orçamental[76].

---

[73] Cfr. Sainz de Bujanda, *Lecciones de Derecho Financiero*, apud Juan Martín Queralt e outros, *Curso de Derecho Financiero…*, cit., p.671e ainda Jorge Costa Santos, *O Aval do Estado*, Lex, Lisboa, 2000, p.21, nota 27.

[74] Como afirma Francisco José Carrera Raya, *Manual…*, cit., p.15, "*el pressupuesto del Estado constituye la expressión arquetípica del princípio de legalidade pressupuestuária, y, en definitivo, de la supremacia financiera de las Câmaras Legislativas en matéria tributaria y pressupuestuária*".

[75] Juan Martín Queralt e outros, *Curso de Derecho…*, cit., p.672.

[76] Cfr. Giuseppe Vegas, *I Documenti di Bilancio*, in *Il Bilancio dello Stato*, Il Sole 24 Ore, 4.ª edição, 2005, p. 106, que ao referir-se à história da formação do Orçamento do Estado em Itália, afirma: "*Com la nascita dello Stato moderno, il bilancio pubblico assume i seguenti caratteri: documento politico di autorizzazione e di controlo del Parlamento sul potere esecutivo, documento contabile sulla base del qual elo Stato conduce ordinariamente la própria gestione e parâmetro di referimento, a cui comissurare la autorizzazione e i sucessivi controlli sull'azione degli organi della Pubblica amministrazione*".

Como assinala Francisco José Carrera Raya, “o Orçamento do Estado constitui o fiel reflexo – ainda que cada vez mais ténue – da supremacia financeira do poder legislativo.”[77]/[78]

Sem querermos entrar ainda na polémica sobre a natureza jurídica do orçamento, que abordaremos mais adiante, convirá, no entanto, dizer que o Orçamento do Estado foi objecto de acesa controvérsia sobre a dualidade de sentido que encerrava o conceito de lei, num contexto político em que era discutida, na Prússia, a primazia do poder do Monarca em relação ao poder parlamentar, e que resultou na interpretação do artigo 62.º da Constituição prussiana de 1850[79], de cariz liberal e parlamentar, pelo denominado pai do Direito público, Paul Laband, tendo este autor chegado à conclusão de que o conceito lei, haveria de ser observado tanto como lei formal, como ainda lei material, em sede da questão que então se discutia[80], como forma de se resolver o problema respeitante à competência do poder legislativo.

Através daquele inciso constitucional determinava-se deverem em conjunto o Monarca e o Parlamento decidir só sobre determinadas matérias e já não sobre outras matérias, como era o caso das questões orçamentais, que não se erigiam em normas de Direito[81].

---

[77] Cfr. Francisco José Carrera Raya, *Manual…* cit., p.15 (tradução nossa).

[78] E cada vez mais ténue, porque, actualmente, é o executivo quem elabora e executa o orçamento, actividade que lhe confere um melhor conhecimento das suas debilidades e pontos fortes, o que lhe permite manobrar o leme da forma que melhor lhe convenha. Além disso, dispõe de poderes legislativos, que usa em circunstâncias de urgência e outras, ao lado de um poder parlamentar limitado em matéria de emendas, sempre que é discutido o orçamento ou suas alterações supervenientes. António Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, p.p.17 e ss., indica um conjunto de situações que considera estarem na base da “perda” dos poderes parlamentares, em matéria financeira. Chega mesmo a falar de “uma progressiva perda de importância real da intervenção parlamentar nos debates orçamentais.”(p. 29).

[79] “O poder legislativo exerce-se conjuntamente pelo Rei e pelas Câmaras. O acordo do Rei e das Câmaras é indispensável para toda a lei”(segundo tradução de Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva…*, cit., p.129).

[80] O cerne da questão debatida centrava-se em torno da discussão do orçamento de 1862, necessário para fazer face à reforma do exército, encetada pelo rei Guilherme I. O monarca entendia que o orçamento deveria ser aprovado, independentemente de o Parlamento estar de acordo com o seu teor. Perante a recusa de aprovação do orçamento pelo Parlamento, a Coroa passou adiante e continuou a governar sem o orçamento aprovado, por considerar que havia uma lacuna constitucional, e em consequência não constituir o orçamento, matéria de lei. A questão debatida por Laband estendeu-se e foi objecto de reflexão por especialistas de outros países, cujos sistemas constitucionais não partilhavam das características do sistema constitucional prussiano, mas que tendo introduzido “um elemento não liberal em Constituições de matriz parlamentar”, acabaram por aderir à discussão da tese do dualismo da lei, dando origem à projecção que ainda hoje este tema tem na área do Direito Público. Cfr. Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento...*cit., p.60 e ss. e ainda Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, Coimbra Editora, 1998, p.239.

[81] Está-se no período do dualismo constitucional, característico da monarquia constitucional, na qual o sistema constitucional se encontrava dividido entre o monarca e o seu executivo e o Parlamento. Ao primeiro competiam todas as matérias relacionadas com a organização interna da Administração,

Apenas era exigível o concurso da aprovação dos dois poderes para actos, considerados regras de direito (Rechtssätze) ou seja subordinados ao conceito de lei material, caindo no conceito de lei formal, apenas os actos não considerados regras de direito (não Rechtssätze)[82].

O orçamento, que na opinião de Laband, era uma lei formal, era observado como um instrumento incapaz de afectar os direitos de terceiros alheios à pessoa jurídica do Estado[83]. Ora, sabe-se que não é assim, pois o orçamento contém "comandos que vão bulir com direitos e deveres dos particulares, para além de outros que vão organizar os traços gerais de uma boa parte da actividade de conformação económica e social do Estado…"[84].

E por não estarmos ainda em condições de encerrar este alinhamento de opiniões, relativas à origem e evolução do conceito de Orçamento do Estado, abordaremos, nas linhas que se seguem, a noção de Orçamento do Estado, segundo pontos de vista da doutrina e sempre que possível, da jurisprudência e ainda da sua consagração constitucional em alguns países.

Em Espanha, Rodríguez Bereijo define Orçamento do Estado como o "acto legislativo mediante o qual se autoriza o montante máximo das despesas que o Governo pode realizar durante um período de tempo determinado, pelos fins que detalhadamente se especificam e se prevêem as receitas necessárias para cobri-las."[85].

---

matérias inacessíveis ao Direito, e ainda toda a panóplia relacionada com questões do foro político, ao segundo cabiam as matérias que era necessário regular através de lei. Cfr. Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, Coimbra Editora, Lda, 2002, pp.66-67, Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., p.127, Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade do Estado…*, p.p. 244 e ss., Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., pp.49 e ss..

[82] Cfr. Paul Laband, *Le Droit de l'Empire Allemand, Tomo II*, Paris, V. Giard & E. Brière, Librairies Editeurs, 1901, p.p. 260 e ss., Carré de Malberg, *La Loi, Expression de la Volonté Générale. Étude sur le Concept de la Loi dans la Constitution de 1875*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1931, p.p. 9 e ss.

[83] Segundo Paul Laband, *Le Droit de l'Empire Allemand*, Tomo II, cit., pp. 260-261 e p. 344, a lei é observada segundo um sentido material e um sentido formal. De acordo com o sentido material, *lei significa o acto jurídico que estabelece uma regra de direito. A lei é por definição o estabelecimento de uma regra de direito, mas isso não implica que ela seja uma regra geral aplicável a um número indeterminado de casos semelhantes.* De acordo com o sentido formal *a lei designa não uma parte dos direitos que o poder do Estado compreende, mas uma forma sob a qual se manifesta a vontade do Estado*.

[84] Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., p.327. No mesmo sentido António Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei..*, cit., p.p.72-73, referindo-se de forma crítica, à posição assumida por Laband e outros juspublicistas, em face desta polémica, que classificavam o carácter do conteúdo do orçamento como não materialmente legislativo, adiantando ainda que com esse sentido o conteúdo do orçamento era visto "como não interferindo com os direitos de terceiros ou porque continha as características essenciais de natureza adminsitrativa, ou, ainda, porque não introduzia inovações na ordem jurídica." Ver Sousa Franco, para quem a Lei do Orçamento "produz efeitos externos, nas relações entre o Estado e os particulares: não é mera lei de organização", *Finanças Públicas…, Vol.I,* cit., p.401.

[85] Ob.cit. p.14. (tradução nossa).

Do ponto de vista deste autor parece estar dissipada a dúvida quanto a saber-se se o orçamento e a lei que o aprova são realidades distintas ou equivalentes.

Nesta linha segue grande parte dos autores, que reconhece ser o orçamento uma lei que aprova as despesas e as receitas, em que se materializa o conteúdo do orçamento, na medida em que este conteúdo só tem valor e eficácia jurídica após a sua aprovação pela respectiva lei, por isso, "pode dizer-se que a noção de Orçamento do Estado é indissociável da lei que o aprova".[86]

Numa opinião de âmbito mais alargado, Rodríguez Bereijo afirma que "o Orçamento do Estado no seu sentido mais amplo, como plano ou ordenação racional da actividade financeira do Estado, abarca o ciclo financeiro completo, que começa no momento em que o Estado extrai riqueza das economias dos particulares, convertendo-as em receitas para cobrir gastos inerentes à finalidade de satisfação de necessidades públicas, e termina quando as receitas se tenham transformado em serviços públicos ou em rendimentos entregues pelo Estado às economias privadas."[87]

Uma tal noção de orçamento acoberta vários aspectos a que o orçamento procura dar resposta: económicos, políticos, jurídicos, etc.

Ao visar atingir objectivos de natureza económica, o orçamento surge como um plano da actividade financeira que vai ter repercussão no domínio das decisões macro-económicas, tornando-se um instrumento de política económica; de um ponto de vista político, o orçamento contribui para o estreitamento do relacionamento entre dois poderes soberanos, no que concerne à tomada de decisões úteis e de natureza transcendental para o conjunto de cidadãos; no que respeita à vertente jurídica, o

---

[86] Francisco José Carrera Raya, *Manual..*,. cit.,p. 14. Esta concepção não é válida para o ordenamento jurídico francês e em todos os que seguem este modelo, como se irá ver no texto, mais adiante. No mesmo sentido de Francisco C. Raya, e ainda citando Rodriguez Bereijo, Miguel Ángel M.Largo e Leonardo de la Mora, ob cit., p. 173, afirmam tratar-se o orçamento de "um instrumento que periodicamente serve de pauta para adoptar as decisões financeiras…é o programa do Governo apresentado em cifras…é a expressão das obrigações e dos direitos, dos poderes e dos deveres que competem à Administração, em matéria financeira. O orçamento é, pois, uma norma jurídica, ou se se prefere, um conjunto de normas jurídicas que dão efectividade e relevância jurídica ao plano financeiro do ente público. Normas jurídicas que consistem, primordialmente, numa técnica de autorizações ou habilitações de meios e uma técnica de limitações", p.174. Também Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero…*, cit., p.414, considera que o orçamento e a lei que o aprovam são expressões equivalentes, posto que antes da lei que o aprova não existe orçamento em termos jurídicos. Em Portugal António Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, cit., p.76 defende ponto de vista semelhante, ao analisar o conceito de orçamento na Constituição de 1976, quando afirma que entre a Lei do Orçamento e o Orçamento do Estado existe apenas uma diferença de especificação, "na medida em que a Constituição considera como tarefa legislativa a distribuição dos créditos orçamentais pelo Ministérios ou Secretarias de Estado, restando como *função do Governo* a distribuição das verbas pelos níveis inferiores da orgânica administrativa".

[87] Citado por Perfecto Yebra e outros, *Manual de Derecho…*, cit., p.14 (tradução nossa).

orçamento demonstra que a actividade financeira se subordina à lei, por intermédio da qual as receitas e despesas se tornam disponíveis, ao serviço do ente público[88].

De acordo com Fernando Pérez Royo "o orçamento é o acto através do qual o Parlamento estabelece a cifra máxima que a Administração está autorizada a gastar durante o exercício, desdobrada convenientemente em uma das diferentes previsões de gasto e acompanhada da previsão de receitas que se espera obter, mediante a aplicação das leis tributárias e demais normas concernentes às receitas públicas"[89].

Na noção adiantada por este autor, o orçamento é considerado um acto do poder legislativo, com o sentido de aprovação, por lei, do montante máximo atribuído ao poder executivo para gastar, num período determinado, no cumprimento das suas competências, por recurso às previsões de receitas, cuja arrecadação constitui objecto de normas jurídicas próprias, exteriores à Lei do Orçamento, embora seja a aplicação destas que cria as condições para o suporte financeiro dos gastos públicos.

A Constituição espanhola não contém uma definição de orçamento, ou melhor, do conceito de orçamentos gerais do Estado (art.º134.º[90]). No ordenamento espanhol refere-se não a Orçamento do Estado, mas a *pressupuestos generales del Estado* (com vista a englobarem-se no conceito, tanto o Orçamento do Estado, propriamente dito, como os orçamentos dos entes do sector público estatal – administrativo e empresarial – e ainda o orçamento da Segurança Social[91]), por tradição, que não é seguida pelos ordenamentos de outros países.

É a Ley General Pressupuestuaria (LGP), artigo 32.º, que se refere ao conteúdo dos orçamentos gerais do Estado como "a expressão cifrada, conjunta e sistemática dos direitos e obrigações a liquidar durante o exercício, por cada um dos órgãos e entidades que fazem parte do sector público estatal.". Uma tal definição de orçamento leva a que seja considerado, por alguma doutrina, como um acto de previsão de natureza contabilística.

---

[88] Cfr. Perfecto Yebra e outros, *Manual de Derecho…*, cit., pp.14-15.

[89] Cfr. Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero…*, cit., p.442 (tradução nossa). Do mesmo passo, e numa primeira definição do conceito de orçamento, este Autor afirma que o orçamento "*es el acto legislativo mediante el cual se aprueba el plan anual de gastos, estableciendo limites precisos de la acción del ejecutivo, que es a quien corresponde su realización*" (é o acto legislativo mediante o qual se aprova o plano anual de despesas, estabelecendo os limites precisos da acção do executivo, que é a quem compete a sua realização), p. 419.

[90] O artigo 134.º, n.º1 dispõe o seguinte: *Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación (compete ao Governo a elaboração dos orçamentos gerais do Estado e às cortes gerais, o seu exame e aprovação)*.

[91] Cfr. Francisco José Carrera Raya, *Manual…*, cit., p.16.

É, por sua vez, interessante apreciar como tem sido definido o conceito de orçamento no nível jurisprudencial. Paradigmática é a sentença n.º3/2003, de 16 de Janeiro, FJ 3.º do Tribunal Constitucional do Reino de Espanha, o qual, referindo-se às origens do Orçamento do Estado, afirma que o " orçamento nasce vinculado ao parlamentarismo", posto que as actuais leis orçamentais têm a sua origem na autorização dada pelas Assembleias estamentais ao Monarca, para este arrecadar tributos aos seus súbditos, como foi o caso do rei D.Pedro III, em 1283, que se comprometeu perante as Cortes Catalãs de Barcelona a não criar novos tributos sem a autorização destas[92].

Segundo esta sentença, é na Constituição de 1869 que se contém a separação do princípio da legalidade financeira em princípio da legalidade tributária e princípio da legalidade orçamental. Considera, desse modo, ser o orçamento a "chave do parlamentarismo", por ser uma instituição que reflecte as lutas políticas de representações populares (Cortes, Parlamentos ou Assembleias), com vista a conquistar "el derecho a fiscalizar y controlar el exercício del poder financiero", que, num primeiro momento, se manifestou pelo poder de aprovar os tributos e impostos e depois, no poder de controlar a gestão das receitas e o destino das despesas públicas.

Nesta como em várias outras sentenças, o Tribunal Constitucional espanhol afirmou serem os orçamentos gerais do Estado "instrumentos ou veículos de direcção e orientação da política económica do Governo" (STC 27/1981, FJ 2.º; STC 65/1987, FJ 4.º; STC 76/1992, FJ 4. a); 171/1996, FJ 2.º; 234/1999, FJ 4.º; 62/2001, FJ 4.º; 24/2002, FJ 5.º)[93], tendo em atenção, julgamos nós, o papel que o executivo passou a desempenhar no plano orçamental e fazendo uma interpretação do que dispõe a própria Constituição espanhola no artigo 134.º, n.º5 que, de modo explícito, demonstra o seu papel de protagonista no domínio orçamental. É que, no número 6. do referido artigo 134.º, faz-se depender da concordância do Governo, as propostas de emendas ao orçamento, apresentadas pelo órgão parlamentar.

A França, berço das liberdades, foi marcada pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, cujo artigo 14.º confere ao orçamento o estatuto de autorização do legislativo ao executivo, em matéria de receitas e despesas que, em cada ano, este último se propõe arrecadar e gastar, na medida em que determina que "todos os

---

[92] Cfr.Juan Martín Queralt e outros, *Curso de Derecho Financiero…*, cit., p. 699.

[93] Ver, entre outros, Luís M. Cazorla Prieto, *Derecho Financiero y Tributário, Parte General*, Thomson, Aranzadi, 2004, p.176; Juan Martín Queralt e outros, *Curso de Derecho Financiero…*, cit., p.p.674-675.

cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade de contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a colecta, a cobrança e a duração", vem pôr em causa o predomínio do poder do executivo (monarca), em matéria de cobrança de tributos, numa clara demonstração de que para o fazer, este teria de submeter-se à autorização das assembleias parlamentares, a quem competiria igualmente controlar o destino que lhes era dado por aquele órgão[94].

No entanto, o conceito de orçamento tem visto diminuir o seu papel de instrumento financeiro central, perdendo expressão a favor da lei de finanças francesa, em face do papel que esta passou a ocupar no ordenamento jurídico francês.

Originariamente, o orçamento dominou as finanças públicas no seu todo, não ocupando, hoje, senão um papel secundário. Atribui-se tal situação ao diferente cariz das finanças públicas que, no período liberal, surgiam em contraposição com a economia, para aparecerem depois em franca integração com ela.

Segundo Paul Marie Gaudemet e J. Molinier[95], a evolução do conceito de orçamento é facilmente demonstrada nos três textos legais que contêm a sua definição: o decreto de 31 de Maio de 1862, o decreto de 19 de Junho de 1956 e a *ordonnance* de 2 de Janeiro de 1959, que ainda está em vigor[96].

De acordo com o primeiro diploma citado: "o orçamento é o acto segundo o qual são previstas e autorizadas as receitas e as despesas anuais do Estado ou de outros serviços que as leis sujeitam às mesmas regras"[97]. Esta definição coloca o orçamento tanto como uma previsão quanto como uma autorização, de carácter anual, referida a receitas e despesas que se relacionam entre si, dirigida ao Estado e outros entes públicos. Contudo, ao definir o orçamento como um acto, sem qualquer aditivo, deixa no ar a questão de saber de que tipo de acto se trata; por outro lado, e segundo aquele autor, ao referir-se a receitas e despesas, a noção de orçamento não abarca outras realidades, que não sendo receitas ou despesas, são, no entanto, categorias com

---

[94] Raymond Muzellec, *Finances Publiques*, 9.ª edição, Sirey Editions, p.10, faz alusão a uma deliberação da Assembleia Nacional francesa, de 17 de Junho de 1789, com o seguinte teor: "toute levée d'impôts et les contributions de toute nature qui n'auraient pas nommément, formellement et librement accordées par l'Assemblée cessera entièrement dans toutes les provinces du Royaume"(toda a cobrança de impostos e contribuições de qualquer espécie que não tiverem sido específica, fomal e livremente decididas epal Assembleia cessará integralmente em todas as províncias do Reino).

[95] *Finances Publiques…,* cit., pp.244-252.

[96] Revista pela lei orgânica n.º2001-691, de 1 de Agosto de 2001.

[97] O texto original, em língua francesa, é assim formulado: "*le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisés les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujetirent aux mêmes régles".*

que se lida no decurso do exercício financeiro, tal será o caso dos recursos e encargos de carácter temporário.

No decreto de 19 de Junho de 1956, a noção de orçamento[98] alarga-se a recursos financeiros e a encargos, mantendo o carácter de previsão e autorização, clarificando que o orçamento vai ser aprovado por uma lei e estabelece uma ligação entre este instrumento e a política económica, numa demonstração de que as relações entre as finanças públicas e a economia haviam mudado. Não obstante o legislador de 1956 não introduzir, na definição, o carácter temporal do orçamento.

A *Ordonnance* de 2 de Janeiro de 1959 traz como inovação, quer em relação aos diplomas anteriores, quer quanto à concepção de orçamento adoptada noutros ordenamentos jurídicos, a definição do conceito de lei de finanças[99] e do conceito de orçamento[100] de forma autónoma. Aliás, já o próprio texto constitucional de 1958 remete para a lei de finanças, a competência para "determinar os recursos e os encargos do Estado…". Na mesma linha se pronuncia a referida *ordonnance*.

Apenas no seu artigo 16.º vem a expressar-se o conteúdo do orçamento e também a natureza deste, quando estabelece que: "o orçamento é constituído pelo conjunto das contas que descrevem para um ano civil todos os recursos e todos os encargos permanentes do Estado".

De acordo com tal definição, o orçamento passa a ter a natureza de conta (conjunto de contas) com carácter de previsão (contas previsionais), que apenas descreve e já não autoriza, os recursos e os encargos (permanentes), pois o instrumento que os aprova, na totalidade, é a lei de finanças, que "constitui o

---

[98] Nos termos deste decreto definia-se orçamento do seguinte modo: "o Orçamento do Estadoprevê e autoriza sob forma legislativa os encargos e os recursos do Estado. Ele é aprovado pelo Parlamento através da lei das finanças que traduz os objectivos económicos e financeiros do Governo".

[99] Por força deste diploma legal de 1959, existem três leis de finanças: a lei de finanças anual, que é o documento de aprovação anual de recursos financeiros e encargos do Estado, a lei de finanças rectificativas, que corrige a lei das finanças, e a lei de regularização, que intervém depois da execução do orçamento, para constatar os resultados financeiros de cada ano civil. Cfr. Boubacar Issa Abdourhamane e Ivan Crouzel, *Étude comparative des systèmes budgétaires de la France et des pays de l'Afrique francophone*, Idasa, Ed. Maritt Claassens, e ainda Michel Bouvier e outros, *Manuel de Finances Publiques*, 3.ª edição, LGDJ, p. 169.

[100] O referido diploma legal de 1959 distingue, igualmente, três tipos de orçamento: o Orçamento Geral do Estado, cuja definição vem prevista no seu artigo 16.º, os orçamento anexos que são contas distintas quer do orçamento geral, quer das contas especiais do Tesouro e que retratam as operações financeiras de certos serviços do Estado, que adoptam uma forma de gestão comercial, e finalmente, as contas especiais do tesouro, que dizem respeito às operações financeiras que se distinguem das contas do Orçamento Geral do Estado, quer pelas condições particulares de financiamento que estão subjacentes, quer pelo seu carácter temporário.

documento financeiro fundamental"[101], uma vez que o orçamento não é mais do que a explicitação contabilística parcial (encargos e recursos permanentes) das decisões tomadas pela lei de finanças[102].

Também Michel Bouvier[103] se debruçou sobre a evolução do conceito de orçamento, considerando o orçamento, na sua essencialidade, como um acto de autorização, que reveste a forma de uma série de autorizações, que são dadas pelo Parlamento ao Governo, relevando da competência exclusiva do legislador.

O carácter legislativo que resulta como próprio do orçamento é, segundo o Autor, uma consequência necessária da existência de um regime representativo que está na sua origem, a que ficam sujeitos tanto o imposto como as despesas públicas, sob a forma de consentimento anual, situação que permite que o órgão legislativo controle a actividade do órgão executivo.

Na sua origem, o orçamento, como vimos, esteve na base de fortes disputas entre o executivo e o Parlamento, por razões que eram específicas de cada país e de suas respectivas ordens jurídicas, sendo certo que o cerne da questão incidiu sobre a quem conferir o poder de decisão sobre o orçamento ou, num sentido mais lato, sobre questões de ordem financeira que afectavam os interesses dos cidadãos em contraponto com os interesses do monarca[104].

O autor italiano Giuseppe Vegas, sobre este tema e, embora noutro quadrante, numa apreciação à importância do documento orçamental, enquanto instrumento onde se manifesta a contribuição que o poder estadual vai exigir ao cidadão contribuinte e

---

[101] Cfr. Paul Marie Gaudemet e J. Molinier, *Finances Publiques*… cit., p.252. Veja-se também François Deruel, *Finances Publiques, Budget et Pouvoir Financier*, que ao pronunciar-se sobre o conceito de orçamento, apresenta uma definição formal e uma definição material. A primeira é a que se encontra contida no Regulamento Geral de Contabilidade. Na segunda, define-se orçamento como um conjunto de despesas e receitas autorizadas e realizadas para um ano. De acordo com o Autor, qualquer destas definições remete para a lei das finanças, que no seu entender é o quadro técnico das autorizações orçamentais: "*les lois de finances déterminent: la nature, le montant, l'affectation et le controle du Parlement sur la gestion des finances publiques".*

[102] Concluem os Autores a este propósito que "*ainsi se trouve marqué, par le changement de terminologie, le déclin du budget par rapport à la loi de finances qui, seule détermine les changes et les resources, le budget se bornnant à les décrire*". Deste modo, ao contrário da lei das finanças que determina um conjunto de encargos e recursos do Estado, o orçamento exprime cada uma destas categorias em particular, "*le budget explicite, développe et détaille les autorisations données globalement dans la loi de finances"*, *Finances Publiques*…cit., p. 251.

[103] Trata-se da obra colectiva de Michel Bouvier, Christine Esclassan e Jean-Marie, *Finances Publiques (Manuel)*, cit.,p.p.164 e ss., "O Orçamento do Estado, apresentando-se sob a forma de um conjunto de actos-condição, é uma instituição característica do Direito Público. Ele traduz a repartição de competências que caracteriza a estrutura da quase totalidade de pessoas públicas, a saber, a presença de um órgão deliberativo, agindo por via de autorizações, e de um órgão executivo encarregado de traduzir em factos as decisões do órgão deliberativo. *O oçamento do Estado é assim no essencial um acto de autorização*".

[104] J.J. Gomes Canotilho, *Lei do Orçamento…*, cit., p.541 e ss.

bem assim ao momento histórico em que esse papel passou a ser deferido ao orçamento, é de opinião que o orçamento passou a ter um papel decisivo no relacionamento entre o poder estatal e os cidadãos, a partir da altura em que se implantaram historicamente sistemas políticos de carácter representativo (de base eleitoral), uma vez que é no documento orçamental que aparece fixado o nível da tributação a que os cidadãos estão sujeitos.[105]

O entendimento que se tem hoje de orçamento, em França estende-se a todos os países africanos de expressão francesa, em razão dos fortes laços que os ligam àquela antiga potência colonial.

No domínio das finanças públicas, a *ordonnance* de 2 de Janeiro de 1959 constitui a fonte fundamental de estruturação das finanças públicas destes países africanos; pesa, além disso, o facto de a maior parte deles estarem integrados na zona do franco[106], não obstante, hoje em dia, ela se achar dividida em duas uniões económicas e monetárias: a UEMOA (União Económica e Monetária Oeste Africana)[107] e a CEMAC (Comunidade Económica e Monetária da África Central)[108]. Tal divisão não tem, porém, afectado a influência que o modelo francês continua a exercer sobre as normas regionais, no domínio das finanças públicas.

Os objectivos visados pela integração regional destes países da zona do franco conduziram à elaboração de reformas em várias áreas das finanças públicas, pela adopção de processos de convergência, dentre os quais se destaca o processo orçamental. O processo de harmonização das finanças públicas, ao qual nos referiremos com mais detalhe, mais adiante, tem sido gradual e progressivamente introduzido, no domínio das finanças públicas[109].

O autor senegalês, Nguyen Chanh Tam revela-nos que o artigo 58.º da Constituição senegalesa se refere à lei de finanças (ao invés de a “orçamento”) posto

---

[105] Cfr. Giuseppe Vegas, *I Documento di Bilancio…*, cit., p. 106.

[106] Os países africanos francófones que não fazem parte da zona do franco CFA são: o Djibuti, as Comores, Madagáscar, a Guiné e a Mauritânia. Cfr. Boubacar Issa Abdourhamane e Ivan Crouzel, *Étude comparative des systèmes budgétaires…*, cit., p. 1, nota 2.

[107] Integram esta organização regional, criada em 1994, em substituição da União Monetária do Oeste Africano, que data de 1962, os seguintes países: Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo.

[108] Esta organização regional sucedeu à União Aduaneira e Económica da África Central e é o resultado da assinatura de um Tratado em 16 de Março de 1994, entre vários países africanos de expressão francesa. Fazem parte desta organização: os Camarões, o Congo, o Gabão, a Guiné Equatorial e o Tchade.

[109] Cfr. Boubacar Issa Abdourhamane e Ivan Crouzel, *Étude comparative des systèmes budgétaires…*, cit.,p.p. 1-3.

.

que cabe a esta determinar, para cada exercício orçamental, o conjunto de recursos financeiros e encargos do Estado. Também no Senegal, o orçamento é definido como "o conjunto de contas que descrevem para um ano financeiro todos os recursos e encargos permanentes do Estado" (definição semelhante à que se encontra na *ordonnance* francesa de 1959)[110].

Em Itália, a doutrina maioritária, absorveu a tese defensora do carácter dualista da lei, concebido na Alemanha, e por isso o orçamento, de acordo com a consagração prevista no Estatuto Albertino, passou a ser observado segundo diversas matizes.

Orlando definia o Orçamento do Estado como "uma conta patrimonial através da qual se determina periodicamente a situação económica do Estado e o uso que se faz das contribuições dos cidadãos"[111]. Esta forma de encarar o orçamento enquadrava a sua importância enquanto documento contabilístico, sem qualquer relevância do ponto de vista dos seus efeitos na ordem jurídica pré-existente. É negado, por este autor, qualquer carácter normativo ao orçamento, tratando-se, no seu entender, apenas, de um registo, que, segundo o Autor, permitia avaliar a situação económica do Estado, em função do que entra para os seus cofres e do que dele é retirado. De acordo com a crítica de Armindo Monteiro, tal definição de orçamento, para além de não conter o elemento da previsão, não permite sequer que se determine a situação económica do Estado, pois, para isso, necessário seria que se estivesse em presença de um activo e de um passivo, elementos que não integram o orçamento[112].

---

[110] No Burkina Faso o artigo 102.º da Constituição dispõe que: " a lei de finanças determina, para cada ano, os recursos e os encargos do Estado. O projecto de lei de finanças deve prevenir as receitas necessárias à cobertura integral das despesas"("la loi de finances détermine, pour chaque année, les ressources et les charges de l'État. Le project de loi de finances doit prevenir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses"). Assim também, o artigo 71.º da Constituição da Costa do Marfim: "As leis de finanças determinam os recursos e os encargos do Estado (…). ("Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État (…)"). A Constituição do Djibouti no artigo 66.º estabelece que as leis de finanças determinam não os recursos e encargos do Estado, mas as receitas e despesas do Estado. Por sua vez a Constituição dos Camarões não adopta a formulação "leis de finanças", mas de "orçamento", limitando-se o artigo 26.º a determinar que a lei é votada pelo Parlamento e que pertencem ao domínio da lei: "d) as questões financeiras e patrimoniais seguintes: 2. o orçamento". O autor tchadiano Antoine Doudjidingao, *L'Impact du Cadrage Macroéconomique sur l'Allocation dês Resources à la Lutte contre la Pauvreté au Tchad*, considera que o "Orçamento do Estado é o documento mais importante do ponto de vista económico e social do Governo, pois exprime os compromissos políticos, prirorídades económicas e sociais e os objectivos e decisões em matéria da luta contra a pobreza". De facto num país como o Tchad e noutros países pobres da África subsaariana, o Orçamento do Estado deve ser observado como um importante instrumento de luta contra a pobreza.

[111] *Principii di Diritto Costituzionale*, quinta edizione, Firenze, G. Barbèra, Editore, 1925, p.175.

[112] Cfr. Armindo Monteiro, *Do Orçamento português*, *Vol.I* cit., p. 163.

Segundo um outro autor italiano, Francesco Nitti[113], o orçamento "não é senão o livro documentado das entradas previstas e das despesas respeitantes ao Estado e a outros entes administrativos". Nesta definição, atribui-se ao orçamento o carácter de documento, contendo a previsão dos recursos e das despesas tanto do Estado como de outros entes públicos. Não se faz qualquer referência à lei que aprova o orçamento, dando assim a entender-se que a instituição orçamental tem um duplo e distinto formato, a lei de aprovação e a previsão propriamente dita. Quando o autor se refere à natureza do orçamento, faz alusão à lei, atribuindo-lhe, como se verá, a qualificação de lei formal.

Para Gustavo Ingrosso, numa visão ampla, o Orçamento do Estado era um *prospetto* das receitas entradas e das despesas do Estado, referentes a um período de tempo, normalmente composto de doze meses, denominado ano financeiro[114].

No ordenamento jurídico português, o conceito de orçamento vem merecendo uma diversidade de significados, colocando-se sob este conceito realidades, tais como: a lei que aprova o orçamento, o documento em que se publica o Orçamento do Estado (entendido como um todo, nas suas diferentes componentes estruturais), o conteúdo constitucionalmente definido, de um ponto de vista subjectivo, do Orçamento do Estado e ainda o orçamento da Administração directa do Estado[115]/[116].

Chega mesmo a afirmar-se ser a expressão "Orçamento do Estado" uma expressão infeliz, quando se pretende designar a realidade referente à Administração directa do Estado, uma vez que a expressão cobre também os orçamentos dos fundos e serviços autónomos e a Segurança Social.

---

[113] Cfr. Francesco Nitti, *Scienze della Finanze (Principii di)* Napoli, Luigi Pieno, Editore, Piazza Dante, 76, 1912, p.905.

[114] Cfr. Gustavo Ingrosso, *Instituzioni…*, cit., p.23.

[115] Na versão da Constituição, fruto da revisão constitucional de 1997, o artigo 105.º refere-se a "orçamento" enquanto documento com certo conteúdo e elaborado de acordo com certas regras. O artigo 106.º que se refere à "elaboração do orçamento", logo no seu n.º1 utiliza a expressão "Lei do Orçamento" e não simplesmente "orçamento".

[116] Jorge Costa Santos (coord.) *Reforma da Lei do Enquadramento…*, cit., p. 91. Nestes trabalhos preparatórios fez-se uma profunda reflexão sobre as razões de tamanha diversidade de significados do conceito orçamento, atribuindo-os, fundamentalmente, à falta de precisão da lei do enquadramento orçamental a cuja revisão se destinavam os trabalhos preparatórios, e bem assim das suas anteriores versões, que, de modo restritivo, se referem ao orçamento para retratar apenas a Lei do Orçamento que o aprova, sem tomar em consideração que o artigo 105.º, n.º1 da Constituição não visa atingir um âmbito tão restrito, mas integrar tanto a Lei Orçamental e seus mapas como o objecto do orçamento em sentido próprio (especificação das receitas e despesas da Administração directa do Estado, dos fundos e serviços autónomos e da Segurança Social). É ressaltada a necessidade de "não se confundir a Lei do Orçamento e o seu conteúdo com o Orçamento do Estado, integralmente considerado".

Sugere-se, então, que mesmo que se volte a adoptar a expressão "Orçamento Geral do Estado", já utilizada no ordenamento jurídico português e que durante o Estado Novo, correspondia, apenas, ao orçamento da Administração directa do Estado, permaneceria a ambiguidade, pois poderia suscitar confusão com a expressão "Orçamento do Estado", e além de que a "locução «geral» sugere um âmbito mais vasto do que aquele que está em causa"[117].

A conclusão a que se chega é que, no plano dogmático, há-de sempre distinguir-se entre a Lei do Orçamento, enquanto lei que prevê e autoriza as receitas e despesas do Estado e o Orçamento do Estado, propriamente dito, que integra os desenvolvimentos das receitas e despesas previstas e autorizadas pela referida lei.

Tal posicionamento, entenda-se, não é, no entanto, sinónimo de acolhimento da tradição que se seguiu na ordem jurídica portuguesa, que já no século XIX, distinguia a lei da autorização das receitas e despesas do orçamento propriamente dito, por força da aplicação do Regulamento da Contabilidade Pública de 1881, de 31 de Agosto, que vigorou durante períodos constitucionais que optaram por sistemas monistas parlamentares, e que de acordo com o seu artigo 19.º rezava o seguinte: "O Orçamento Geral do Estado é o documento onde são previstas e computadas as receitas e as despesas anuais competentemente autorizadas".

Na literatura jurídica portuguesa, num vasto e importante estudo sobre o instituto orçamental público, Armindo Monteiro, procurando congregar na definição de orçamento, aspectos de ordem política, económica e jurídica, depois de efectuar uma longa caminhada por definições de vários autores, que a seu modo encararam o documento orçamental, ora como um documento contabilístico, ora como uma mera previsão, ora ainda como uma autorização, define orçamento como "a previsão das necessidades económicas do Estado e do seu modo de satisfação durante um certo período, feita pelos órgãos e pela forma legalmente designada e representando o acto condição de regularização de competências financeiras e de regular dispêndio e arrecadação das quantias previstas."[118].

Nesta definição, o Autor começa por chamar ao orçamento uma previsão das principais categorias componentes do orçamento (receitas e despesas) deixando entender a relação entre estas duas categorias, num determinado lapso de tempo (propositadamente o Autor não circunscreve o período temporal, procurando não

---

[117] Cfr. Jorge Costa Santos (coord.), *Reforma da Lei de Enquadramento…*cit., p. 92
[118] Cfr. Armindo Monteiro, *Do Orçamento português, Vol.I*, p.169.

confinar o orçamento à anualidade, já que criticara as definições de autores que limitavam o período de vigência do orçamento a um ano – 12 meses -).

O elemento político que pretende deixar expresso, aparece traduzido na referência que faz a órgãos do Estado, com o sentido de exprimir que tanto o órgão executivo como o parlamentar, têm intervenção no processo orçamental[119].

Apesar de reconhecer tornar-se necessário um procedimento legislativo adequado, a que o Autor chama “forma legalmente designada”, não abdica do conceito que adopta, quanto à natureza jurídica do documento orçamental, que classifica como acto condição, para que o Governo normalize as obrigações, no domínio financeiro, que são da sua competência, por meio de uma regular realização de gastos e de arrecadação dos montantes, destinados à sua satisfação, uma e outra objecto da referida previsão.

Numa época mais recente, em que vigorava já a Constituição Portuguesa de 1976, Sousa Franco define o Orçamento do Estado como “uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual”[120].

Nesta definição, o autor insere os elementos da previsão e da autorização de realização de despesas e de cobrança de receitas, que visam a cobertura das primeiras, em cada ano, pelo órgão parlamentar e deixa claramente dito que, por força dessa autorização, sob a forma de lei dimanada pelo órgão parlamentar, o orçamento vem a ser um instrumento que permite limitar em cada ano o poder financeiro do Governo e respectiva Administração, porque circunscreve, em cada ano, os limites da sua actuação, no domínio das finanças públicas e, para se ser mais preciso, no que diz respeito à utilização dos dinheiros públicos.

---

[119] Convém dizer que o Autor procurou, ao longo do desenvolvimento dos aspectos políticos do orçamento, deixar em destaque o papel do Governo neste processo, fazendo ao órgão parlamentar uma forte crítica, em face das debilidades técnicas demonstradas para discernir sobre as questões orçamentais.

No entender do Autor, a ineficiência do Parlamento no tratamento das matérias orçamentais leva-o a discordar da definição de orçamento contida no Regulamento de Contabilidade de 1881, que confere relevância ao papel de autorização de receitas e despesas, omitindo-se nessa definição o papel do Governo enquanto um dos actores do processo orçamental. Sintomática desta posição é o que afirma a dado passo: “a fórmula «competentemente autorizada», servindo para designar, sem sombra de dúvida, que a autorização da representação nacional é insuficiente para dar ao largo papel político do Orçamento o indispensável relevo”, *Do Orçamento Português*, Vol.I, cit., p.175.

[120] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, Vol I, cit., p.336.

Embora, por esta definição, o autor não demonstre, à evidência, perfilhar que o orçamento deve confundir-se com a lei que o aprova, parece, contudo, deixar transparecer que a referida previsão "incorpora uma autorização" que tanto "concede autorização" para o exercício de poderes financeiros, como "limita" esses mesmos poderes financeiros ao órgão que vai dar corpo ao desenvolvimento dessa "previsão de receitas e despesas do Estado", cuja procedência ou emanação é da competência do órgão incumbido da "representação popular", a quem os textos constitucionais hodiernos continuam a conferir o poder, no âmbito financeiro, de "conceder autorização" com aquela finalidade e "limitar" o exercício daqueles poderes.

Ora, este modo de encarar a instituição orçamental, remete para a posição que tem sido defendida por vários autores, a respeito de considerarem o orçamento subordinado à lei que o aprova, e sem a qual o seu conteúdo, integrado por receitas e despesas não se torna disponível.

Gomes Canotilho e Lobo Xavier são mais peremptórios nas suas afirmações, quanto a considerarem ser o orçamento uma lei, embora a qualificação deste acto apresente entre os dois autores uma diferença de grau, lei sim, mas lei *sui generis*[121], no caso do segundo e lei dotada de um regime específico, designadamente, quanto à sua formação, como ainda quanto ao período de vigência, que reflecte quer o princípio clássico de aprovação parlamentar quer o princípio do Estado de Direito Democrático, no caso do primeiro[122].

---

[121] Ao defender tratar-se o orçamento de uma lei, cuja avaliação enquanto tal deverá ser analisada entre o "jurídico e o político", Lobo Xavier, *O Orçamento como lei…*, cit., Boletim de Ciências Económicas, Vol.XXXV, 1992, p. 62, afirma "não basta dizer que o Orçamento do Estado é uma verdadeira lei. A Constituição fornece vários indícios para que se tenha em conta que esta lei há-de ser vista sempre como uma lei *sui generis.*" Esta particularidade da Lei Orçamental deriva, segundo o autor, tanto do modo específico da sua formação como do conjunto de regras a que está sujeita e a que não se encontram sujeitas as demais leis ordinárias.

Dessa opinião é também o Autor espanhol Pascual Garcia, citado por Aléjandro Menéndez Moreno, *Derecho Financiero y Tributário*, 5.ª edição, Editorial Lex Nova, 2004, p.456, que em face da consagração constitucional positiva, defende ser a Lei do Orçamento uma lei especial e especializada, ao ser afectada por um conjunto de especificidades de natureza jurídica que não se encontra noutras leis, e que exemplifica como tratando-se: do conteúdo próprio e exclusivo, do procedimento específico adoptado na sua elaboração, da sua eficácia temporal, que se limita ao exercício anual, da susceptibilidade de o Governo modificar os créditos aprovados pelas Cortes e da limitada capacidade de introdução de modificações ou inovações noutras leis, de que goza a Lei do Orçamento.

[122] Opinião que o Autor partilha com Vital Moreira na *Constituição da República Portuguesa, Comentada*, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, 1993, p. 471-472. Ver ainda *Lei do Orçamento…*, cit., p.p.574-575, in Boletim da Faculdade de Direito, Vol II, de 1979, Homenagem ao Professor Doutor J.J. Teixeira Ribeiro, onde afirma que "a caracterização do plano orçamental como um acto de direcção política que exige *reserva do Parlamento* torna mais transparentes as razões que levam a doutrina a considerar que no caso da Lei do Orçamento existe uma *reserva absoluta de lei* do Parlamento (…)".

Dois outros cultores no domínio das finanças públicas portuguesas, Teixeira Ribeiro e Braz Teixeira ensaiam também definições relativas ao conceito Orçamento do Estado.

Segundo afirma Teixeira Ribeiro, o orçamento é um documento onde se acham previstas as receitas e as despesas públicas, autorizadas para um período financeiro[123]/[124]. Nesta definição o autor parece não entrar na problemática de saber qual a natureza do documento que comporta a previsão de receitas e despesas, constituindo preocupação sua o conteúdo desse documento, o carácter e limite temporais a que se reporta esse conteúdo, mas, ao sujeitá-lo a uma autorização, parece não haver margem para dúvidas que tal autorização há-de ser dada pela assembleia parlamentar, conferindo-lhe carácter legislativo.

Braz Teixeira, ao referir-se a um "cálculo antecipado de receitas e despesas", coloca o orçamento no plano de um documento contabilístico, cujo conteúdo avaliado em termos monetários, diz respeito a um período futuro, que não excede o limite de um ano[125].

Citando, agora, matéria de natureza jurisprudencial, recordemos o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º88-267-P, de 29 de Novembro de 1988, que deliberou sobre a inconstitucionalidade de vários incisos da Lei n.º2/88, de 26 de Janeiro, e na qual se afirma ser o orçamento "o conjunto de mapas onde, para o período financeiro, se prevêem as receitas que o Estado fica autorizado a cobrar e as despesas que fica autorizado a realizar…". O entendimento que daqui se retira é que o Tribunal dá mais relevância ao conteúdo do orçamento em sentido próprio, restringindo o âmbito do conceito, já que deixa de fora o carácter de lei que o aprova, limitando-se a referir que existe uma autorização para a sua realização que é conferida ao Estado, o que parece traduzir uma certa imprecisão, pois tal autorização é conferida ao órgão executivo pelo órgão parlamentar, que torna vinculativo o orçamento ao Estado. Conviria que se referisse ao Estado-Administração para tornar mais precisa a relação entre os dois poderes[126].

---

[123] Cfr. J.J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 4.ª edição, Coimbra Editora, 1993, p.48.

[124] Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, num artigo publicado em comemoração aos dez anos da Constituição Portuguesa de 1976, *Dez Questões sobre a Constituição, o Orçamento e o Plano*, in *Nos Dez Anos da Constituição*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1986, p.137, afirma ser o orçamento "um instrumento jurídico-constitucional" que considera ser "uma lei material estruturante" e essencial no relacionamento entre o Governo e o Parlamento, principalmente no que se refere ao controlo que este último exerce sobre aquele.

[125] Cfr. António Braz Teixeira, *Finanças Públicas…*, p.79.

[126] Cfr. *Acórdão do Tribunal Constitucional n.º88-267-P*, DR n.º293, de 21.12.88.

3.1. O Conceito de Orçamento de Estado em Três Países da África Lusófona

a) Conceito de Orçamento no Texto Constitucional Moçambicano e na Lei

Prosseguindo com o exercício de passar em revista algumas outras experiências constitucionais, lancemos uma rápida vista de olhos ao conteúdo de artigos que se referem ao orçamento em dois países africanos que também falam português.

O artigo 130.º, n.º1 da Constituição da República de Moçambique[127] não foge ao que quase poderemos considerar ter-se tornado uma regra, pelo menos para grande parte dos sistemas constitucionais modernos, pois, apenas determina ser o Orçamento do Estado um documento onde se especifica as receitas e as despesas, cumprindo as regras da unidade, anualidade e da publicidade, em conformidade com o que a lei ordinária venha a estabelecer.

Este artigo atribui ao orçamento o carácter genérico de documento, sem especificar qual o tipo de documento que está em causa, cujo conteúdo é constituído por receitas e despesas, não fazendo menção à sua natureza previsional, ao qual se aplicam certas regras, de modo a não permitir dispersões quanto às categorias integrantes desse conteúdo, a delimitar o seu âmbito temporal e sujeitá-las à consequência que decorre da sua aprovação por acto legislativo. A norma constitucional atribui à lei ordinária, que aqui pode ser entendida como referindo-se à lei que parametriza todos os vínculos e aspectos que decorrem e ressaltam da actividade financeira do Estado e outros entes públicos[128], como ainda à Lei do Orçamento anual, através da qual são aprovadas as receitas e despesas em que se desdobra o plano financeiro do executivo e sua Administração.

---

[127] *O Orçamento do Estado é unitário, especifica as receitas e as despesas, respeitando sempre as regras da anualidade e da publicidade, nos termos da lei*.

[128] O n.º4. deste artigo 130.º determina que *a lei define as regras de execução do orçamento e os critérios que devem presidir à sua alteração, período de execução, bem como estabelece o processo a seguir sempre que não seja possível cumprir os prazos de apresentação ou votação do mesmo*, numa clara alusão à Lei de Enquadramento Orçamental. O artigo 13.º da lei n.º9/2002 estabelece os princípios para a elaboração e execução do orçamento.

O n.º2 deste artigo consagra a faculdade de o Orçamento do Estado ser estruturado por programas ou projectos plurianuais, por isso na Lei do Enquadramento Orçamental, prevê-se que “as despesas que integram o Orçamento do Estado podem estruturar-se, no todo ou em parte, por programas”. Estes programas contêm despesas que correspondem a medidas ou projectos de carácter plurianual, e deles fazem parte intergante indicadores destinados a permitir a avaliação da economia, eficiência e eficácia da sua realização[129].

Tal como na Constituição Portuguesa, o legislador constituinte moçambicano usa indistintamente a expressão “Orçamento do Estado” e “Lei do Orçamento do Estado”, para significar a mesma realidade, deixando claro que o orçamento é uma lei, e reflectindo a importância que tem o exercício do controlo pelo Parlamento sobre o executivo nas finanças públicas moçambicanas, pelo menos de um ponto de vista da previsão legal[130].

Em 2002, entrou em vigor a Lei n.º9/2002, de 12 de Fevereiro, aprovou o “Sistema da Administração Financeira do Estado (SISTAFE)”. De acordo com esta lei o SISTAFE compreende cinco subsistemas, dentre os quais se encontra o subsistema do Orçamento do Estado, que integra todos os órgãos e instituições que têm intervenção nos processos de programação e controlo orçamental e financeiro, abrangendo as normas e procedimentos respectivos. Segundo o artigo 12.º da lei, “o Orçamento do Estado é o documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar num determinado exercício económico e tem por objecto a prossecução da política finaceira do Estado”. Tal documento cuja elaboração anual é da competência do Governo (art.º21.º, n.º1) é aprovado pela Assembleia da República moçambicana, que delibera sobre a proposta de lei correspondente até 15 de Dezembro de cada ano (art.º26, n.º1).

---

[129] Conforme se dispõe no n.º1 do artigo 18.º e no n.º1 do artigo 19.º da Lei n.º9/2002, de 2 de Fevereiro.

[130] O artigo 131.º do Texto Constitucional refere-se à fiscalização da execução orçamental pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República, que aprecia e delibera, mediante parecer daquele tribunal, a Conta Geral do Estado.

b) Conceito de Orçamento na Legislação Constitucional e Ordinária de Cabo Verde

No mesmo sentido, andou o legislador constituinte de Cabo Verde, pois o artigo 94.º da Constituição, deste país, descreve o Orçamento do Estado como o meio de especificar as receitas e as despesas do sector público administrativo, submetido à regra da unidade e por isso, dele faz parte integrante o orçamento da Segurança Social, como o expressa a letra da lei: "ele inclui também o orçamento da Segurança Social." (n.º1).

A consagração do princípio da legalidade orçamental está patente no n.º6 deste artigo 94.º, que remete para lei ordinária (a Lei de Bases do Orçamento do Estado), o estabelecimento de regras e procedimentos a que há-de estar sujeito o documento orçamental[131].

O orçamento será o documento onde aparecem detalhadas as receitas a cobrar e as despesas a realizar em cada ano (como resulta do n.º2, apesar de neste se admitirem exercícios plurianuais, sem prejuízo do registo anual das respectivas receitas e despesas).

Segundo a Constituição de Cabo Verde, o Orçamento do Estado engloba todos os entes que integram o sector público administrativo do Estado, fundos e serviços autónomos, e para que não restem dúvidas do seu carácter universal e unitário, faz-se referência expressa ao orçamento da Segurança Social, considerando-o parte integrante daquele orçamento.

É, porém, no artigo 16.º da Lei de Bases do Orçamento do Estado que se determina em que altura a proposta de orçamento é elaborada, sendo nela incorporado o articulado da proposta da lei que o aprova.

No texto constitucional, a expressão "Orçamento do Estado" não é utilizada alternativamente com a de "Lei do Orçamento", pese embora, ao admitir-se que compete à Assembleia Nacional a sua aprovação, se infira daí que sem que concorra tal aprovação, o orçamento não pode produzir os efeitos pretendidos.

É que a não ser assim, neste como noutros ordenamentos, o órgão parlamentar deixaria de aparecer a representar a vontade popular, cedendo a sua supremacia na

---

[131] Como dispõe o n.º8 deste artigo: *A Lei de Bases do Orçamento do Estado define as regras da sua elaboração, apresentação, votação, execução e fiscalização, bem como o processo a seguir quando não seja possível cumprir os prazos de apresentação e votação do Orçamento*.

decisão financeira, a um órgão que, a bem dizer, é detentor a um outro título dessa decisão financeira, sendo que, só assim não se põe em causa e ao mesmo tempo não terão sido em vão, os antecedentes históricos que levaram ao reconhecimento dessa supremacia.

Há que reconhecer, no entanto, e juntamente com aqueles que defendem ser esse poder supremo de questionar, porque aparece partilhado em momentos diferentes entre aqueles dois órgãos, sendo certo que ao executivo cabe o poder de iniciativa e de execução orçamental, como, aliás, se deixa antever dos textos legais das constituições aqui referidas, pelo conhecimento que a ele advém, em cada ano, das necessidades em recursos, para fazerem frente aos encargos a contrair para satisfação das preferências dos cidadãos[132].

Mas, ainda que assim não fosse, ao Parlamento há que reservar, pelo menos, de um ponto de vista formal, o papel de controlo do exercício do executivo, que aparece configurado na subordinação dele ao poder de emenda, quando é discutida a proposta orçamental (que, ainda assim, em alguns ordenamentos aparece condicionada, tudo levando a crer que, cada vez menos, esse poder tenha alguma representatividade, em termos práticos e realistas, chegando mesmo a haver quem ponha em causa a necessidade de ele ser exercitado, já que, em muitas ocasiões, ele chega a ser ultrapassado), que em abono da verdade se diga, aparece com algumas, senão notórias limitações.

---

[132] Em razão da complexidade da vida moderna ao nível económico e social, que numa altura em que o poder legislativo parecia finalmente ter assumido o seu assento na direcção política da sociedade, é precisamente fruto das características dinâmicas dos problemas que o desenvolvimento económico e social projectado aqui no peso dos direitos dos cidadãos, torna necessário o chamamento à ribalta do poder executivo, não manietado por agendas de trabalho sujeitas a prazos, previamente traçados, nem tão pouco pelo alheamento de matérias tão caras à gestão da vida pública, com vista a ser dada resposta à tantas vezes urgente satisfação dos fins do Estado. Como afirma Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento…*, cit., p.p.151-153, "Tendo como pano de fundo a alteração radical do papel do Estado relativamente à sociedade civil e consequentemente da função material da lei que passa a ser fundamentalmente um instrumento de conformação de interesses sociais em conflito, houve que conciliar o papel do Parlamento com o peso crescente do executivo nessa tarefa conformativa. O que fundamentalmente determinou a evolução foi a modificação da função material da lei: de meio de delimitação e protecção dos direitos subjectivos dos cidadãos passou a instrumento de conformação de interesses sociais (…). O importante é compreender que a função material da lei se modificou não apenas num sentido mais favorável à instituição parlamentar e consequentemente mais restritivo para as liberdades próprias da Administração (…), mas também no sentido de uma crescente complexidade e diversidade de matérias a requerer tratamento legislativo. (…) Tal facto, mais sociológico que jurídico, não é facilmente compatível com o trabalho parlamentar dominado ainda pelas preocupações herdadas do século XIX. A instituição parlamentar como "fórum" político não nasceu para dar resposta a questões de eficiência e produtividade. A sociedade civil (…) exige hoje mais do que nunca e já assim era no período de Weimar, respostas para as quais o Parlamento nem sempre está preparado." Cfr. também a Raymond Muzellec, *Finances Publiques*, cit., p.11 e ainda Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva…*, cit. p. 401.

c) Conceito de Orçamento na Ordem Jurídica Angolana

Faria pouco sentido chamar a este estudo algumas experiências constitucionais, e não entrar em linha de conta com as traves mestras do Direito positivo angolano sobre matéria orçamental.

Comecemos pela lei fundamental angolana que, em nosso entender, desde o texto original, peca por defeito no tratamento de matérias de natureza financeira[133]. A denominada Constituição financeira, em relação ao orçamento, limita-se a consagrar a sua aprovação pela Assembleia Nacional e ainda, de modo expresso, a atribuir a iniciativa orçamental ao núcleo governativo que, no exercício da sua função administrativa, elabora, aprova e dirige a execução do Orçamento do Estado (art.º112.º, alínea b)).

É na lei do enquadramento orçamental, denominada, Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado (lei n.º9/97, de 17 de Outubro), que se contém, no n.º1., a definição de orçamento: "instrumento programático aprovado por lei específica de que se serve a Administração do Estado para gerir os recursos públicos, de acordo com os princípios de unidade, universalidade e anualidade".

A modernização da prática e técnica orçamentais que só começou a dar os primeiros e tímidos passos, ao fim de mais de 20 anos, após a vigência da lei que ficou conhecida por lei de reestruturação orçamental, a Lei n.º20/77, e que veio estabelecer os princípios e o novo formato em que se haveria de desenvolver a gestão e modos de execução orçamentais, visando a construção de uma sociedade socialista, passou a estar traduzida na lei do enquadramento orçamental, tendo daí resultado pretender-se transformar o orçamento angolano num orçamento-programa[134].

Haveria que consagrar legalmente tal pretensão e por essa razão o orçamento angolano aparece definido como um "instrumento programático". Não querendo optar-se pela atribuição de uma designação que confine o orçamento às designações

---

[133] Apenas a Revisão Constitucional de 1992 veio reforçar a consagração de normas de Direito orçamental, mas que ainda assim, não colmatou o défice que ainda se regista, sendo que ao legislador ordinário tem sido atribuída a tarefa de legislar sobre matéria que bem poderia ter consagração constitucional, à semelhança de outros ordenamentos jurídicos, contribuindo assim para colocar o orçamento no lugar que lhe deve caber, em face do seu grau de importância para a vida financeira pública e na sua relação com os cidadãos.

[134] Mais adiante, nesta dissertação, será dada conta dos passos encetados, com vista a tender-se para este tipo de orçamento.

mais tradicionais, o legislador angolano decide chamar-lhe “instrumento”, com o sentido de “meio” de viabilização da realização de programas, expressão que, em toda a sua extensão, não parece ser muito feliz, nem tecnicamente correcta, já que temos para nós, que o orçamento não se esgota no plano plurianual, pelo que parece tratar-se de uma definição legal de algum modo redutora.

Mas, o conceito legal indica também, depois de lhe chamar “instrumento”, que o orçamento é objecto de aprovação por lei parlamentar que confere poderes à Administração para a gestão dos recursos públicos, o que traduz, quanto a nós, a preocupação do legislador em harmonizar na mesma definição o conteúdo em sentido próprio do orçamento.

Na definição, fica claro que o orçamento angolano deve ser unitário e ter no seu seio o conteúdo integral de que se compõe, devendo dele constar todas as receitas e todas as despesas, sem excepção, que derem entrada na tesouraria e que dela forem retiradas para satisfação dos fins de que se acha incumbida a Administração, durante o período financeiro.

3.2. O Conceito de Orçamento na África do Sul

A forte influência do padrão inglês[135], num país onde também deixou fortes raízes a cultura holandesa, torna o ordenamento jurídico sul-africano digno de menção, no presente capítulo do nosso trabalho.

As sucessivas constituições[136] da África do Sul colocaram o Parlamento no centro da decisão financeira e, mais concretamente, da decisão orçamental.

A Constituição de 1993 (Act 200 1993) dispunha no artigo 185.º: “que todas as receitas pagas ao Fundo Nacional de Receitas (*National Revenue Fund*), cobradas ou arrecadadas pelo Governo, assim como a sua aplicação dependiam de autorização parlamentar”.

O texto constitucional de 11 de Outubro de 1996 dedica o capítulo 13.º às finanças dos três níveis de poder: nacional (estatal), provincial e local. O artigo 215.º da Constituição determina que os orçamentos de todos os níveis de poder, e bem

[135] Com o nascimento da União em 1910 e a entrada em vigor do South Africa Act de 1909, a África do Sul adoptou uma Constituição estruturada segundo o padrão do sistema de Westminster inglês.

[136] À Constituição da União de 1909, sucedeu a Constituição de 1961, que por sua vez foi substituída pela Constituição de 1983, seguida da Constituição de 1993, que deu lugar à Constituição de 1996, actualmente em vigor.

assim os respectivos processos orçamentais, devem promover a transparência, a responsabilização e a efectiva gestão financeira da economia, da dívida e do sector público (n.º1) e determina ainda que a lei nacional (do Parlamento estadual) deve estabelecer a forma, a indicação das fontes das receitas e o destino que lhes irá ser dado, o momento de apresentação dos orçamentos (n.º2) e também o conteúdo desses orçamentos: estimativas de receitas e despesas, respeitando a classificação económica, propostas de financiamento de défice antecipado, intenções de contrair empréstimos ou contrair, por outro modo, obrigações que gerem responsabilidade pública ou aumentem a dívida pública durante o exercício financeiro (n.º3).

J. S. H. Gildenhuys num estudo anterior à vigência da Constituição de 1996, define orçamento como “um plano financeiro que contém as estimativas de receitas e despesas relativas a certo período de tempo”[137].

Mais adiante e tendo como referência o quadro constitucional de 1993, e a partir deste, o traçado tanto do orçamento como do órgão que o aprova, define orçamento público como um instrumento à disposição da autoridade legislativa, a quem a Constituição incumbe de decidir, por meio dele, os objectivos a serem prosseguidos, as linhas mestras de política, através da qual a Administração tem de realizar os ditos objectivos e ainda o meio através do qual a prestação de contas deve ser efectuada.

O orçamento, em sua opinião, é assim o “documento político através do qual o dinheiro é despendido de acordo com juízos de valor”. Identifica-se como documento político, em virtude de a decisão orçamental ser tomada em sede do processo orçamental, que é ao mesmo tempo um processo político[138].

Admitindo que à Administração compete a realização de todos os objectivos delineados, através da execução do orçamento, este Autor atribui ao órgão parlamentar o papel de destaque, em sede orçamental, afirmando que na medida em

---

[137] Cfr. J. W. Cowden, *Holme’s Local Government Finance in South Africa*, Durban, Butterworths, 1969, p.283. J. van der S. Heyns, *The South African Budget, An Exposition of its Structure and Conceptual Framework, Occasional Paper, n.13*, Economic Research Unit, University of Natal, Durban 1982, define orçamento como “um documento básico de programação do poder central que exerce uma influência significativa sobre a economia.”. C. B. Visser e PW Erasmus, *Managing of Public Finance, a Pratical Guide*, Oxford University Press South Africa, 2002, p.81, afirmam que o orçamento “é simplesmente um documento que identifica e estabelece objectivos específicos, contendo despesas associadas, ligadas a cada objectivo”. J. C. Pauw e outros, *Managing Public* Money, Heinemann, 2002, p.83, definem orçamento como um plano autorizando a aquisição e produção de bens e serviços públicos para os cidadãos, dentro de um contexto político particular (interacção entre os órgãos que intervêm no processo orçamental).

[138] Cfr. J.H.S. Gildenhuys, *Public Financial…*, cit., p.392.

que o orçamento: *"também contém todas as medidas necessárias para subordinar a autoridade executiva à autoridade legislativa, enquanto representante dos cidadãos eleitores e contribuintes."*.[139]

De acordo com os sucessivos textos constitucionais sul-africanos, o orçamento é um documento que contém estimativas de receitas e despesas, e que é aprovado por lei, para vigorar por um período financeiro. Há quem considere o orçamento, e isto já de um ponto de vista da sua finalidade, um programa (que não é senão um documento) comportando as referidas previsões, voltado para fins determinados.

Também resulta das definições adiantadas, que cabe ao poder legislativo, nos vários níveis de poder, traçar os objectivos visando a integração no orçamento dos meios e autorizações indispensáveis para dar cobertura a esses objectivos.

No entanto, apenas ao Parlamento, ao nível nacional, cabe legislar sobre matérias que tenham como finalidade arrecadar receitas e realizar despesas, as denominadas m*oney bills*, que são da competência da Assembleia Nacional.

Estes princípios de ordem financeira têm estado sempre presentes na ordem jurídica sul-africana, desde a altura em que cada província ou estado veio a integrar a União em 1910, até aos nossos dias.

Como refere J. Cowden, que retrata a sociedade sul-africana e aborda alguns dos seus controversos problemas, desde a instalação dos primeiros colonos, a luta pela supremacia financeira esteve sempre na ordem do dia, mesmo ainda quando não havia sentido de estado, nas várias colónias que passaram a integrá-lo em 1910. Em 1961 foi proclamada a República da África do Sul, cuja Constituição continuou a perfilhar, no domínio das finanças públicas, o princípio da supremacia do Parlamento nas questões financeiras[140].

J.J. Cloete, ao pronunciar-se sobre a supremacia do poder parlamentar, afirma que "nos estados democráticos existe um firme princípio, de facto, uma tradição que não permite a cobrança de impostos, se os cidadãos não tiverem representação na assembleia legislativa"[141].

---

[139] No mesmo sentido J. van der S. Heyns, *The South African Budget…*, cit., p.1: "Através do orçamento, o órgão executivo necessita de autorização parlamentar para gastar e cobrar impostos." Cfr., também, a P. S. Botes e outros, *Public Administration and Management, a Guide to Central, Regional and Municipal Administration and Management*, Kagiso Tertiary, 1995, p. 102.

[140] Já durante a vigência da Constituição de 1993, P.S. Botes e outros, *Public Administration…,* cit., p. 202, afirmam que "o Parlamento é a autoridade política superior do Estado e a quem cabe aprovar ou rejeitar o orçamento. No final do exercício financeiro, o Parlamento também desempenha um papel importante, quando fica a cargo de uma comissão parlamentar o exame do relatório do Auditor-Geral".

[141] Cfr. J.J. Cloete, *Public Administration and Management, JL van* Schaik Academic, 1995, p. 145.

Pela pena deste Autor, fica demonstrado que "*executive institutions have no powers to levy taxes and also have no financial resources apart from those allocated to them by the legislature*."[142] Cabendo, segundo o seu ponto de vista, ao poder legislativo fixar o modo como são obtidos os fundos públicos e como o dinheiro deve ser gasto, traduzindo isto, quanto mais não seja, a sua supremacia para a "emissão" de instruções ao executivo.

4. Natureza Jurídica do Orçamento: uma Polémica já Ultrapassada

Não obstante a questão da natureza jurídica do orçamento ter sido objecto de vasta exposição doutrinária[143], num estudo como o que fazemos acerca da instituição

---

[142] Cfr. J.J. Cloete, *Public Administration…* cit., p.p. 39 e 68.

[143] A bem dizer, a polémica à volta da natureza jurídica do orçamento é uma das vertentes da polémica sobre a natureza jurídica das autorizações parlamentares em matéria financeira, que tem dividido a doutrina e que arrancou da premissa teórica do duplo conceito de lei, segundo a qual apenas são verdadeiras leis, os actos que, aprovados pelo poder legislativo, revistam certas características, já não o sendo aqueles actos que, ainda que formalmente aprovados por aquele poder, não contenham tal tipo de características.

No que diga respeito ao orçamento esta polémica, afora as considerações de ordem material que lhe serviram de suporte e a ela estiveram subjacentes, e que serão objecto de desenvolvimento no texto, por ora, importa apenas em traços largos registar as várias posições doutrinárias que se alinharam nos vários quadrantes onde ela teve lugar. Para essa variedade de posições doutrinárias contribuiu o enquadramento constitucional das matérias orçamentais, principalmente quanto à intervenção parlamentar na aprovação do orçamento e na autorização de cobrança das receitas tributárias (cfr. António Braz Teixeira, *Conceito e Natureza Jurídica do Orçamento*, in Estudos, XXX Aniversário, 1963-1993, Centro de Estudos Fiscais, 1993, p. 109).

Visando interpretar a natureza jurídica do orçamento à luz do direito constitucional positivo, foram adiantadas posições que partiram tanto da análise do orçamento, enquanto instituto uniforme, observado na unidade da sua estrutura, por um lado e, por outro, do ponto de vista das suas partes componentes.

Entre aqueles doutrinários que consideraram o orçamento na sua globalidade, surgem os nomes de Hänel, Zorn, Ingrosso (para quem o orçamento, era lei em sentido material, pois através dele a Administração adquiria o direito a cobrar receitas e a afectá-las à realização de despesas, comportando o carácter de norma inovadora), Grazianni, Gianini e Trotabas (o orçamento era lei em sentido formal, pelo facto de ser lei apenas do ponto de vista da forma, sem qualquer conteúdo legislativo, e como tal não estabelecendo regras gerais, fundamentais e permanentes, tratando-se, apenas, de simples autorização concedida pelo Parlamento ao Governo, para cobrar receitas e realizar despesas), Laband e Otto Mayer (o orçamento era um acto administrativo, um simples plano de gestão financeira, sem conteúdo normativo), Jellinek (considerava o orçamento um acto-condição, praticado pelo Parlamento, representando, apenas, uma condição necessária para o Governo gerir os assuntos públicos).

Os nomes mais citados entre os Autores que avaliaram a natureza jurídica do orçamento, a partir das suas partes componentes, contam-se o de Léon Duguit (que qualificou o orçamento como acto administrativo, quando se tratasse de despesas e lei em sentido material, se estivessem em causa impostos, e simples operação administrativa, quanto às demais receitas) e o de Gaston Jèze (para quem o orçamento nunca seria lei em sentido material, mas acto-condição quando se tratassem de receitas tributárias, simples avaliação financeira, em relação às demais receitas, acto-condição, quando estivessem em causa despesas novas, sendo matéria sem qualquer significado jurídico, as despesas permanentes). Esta resenha sobre as várias teses doutrinárias desenvolvidas na Alemanha, França e

orçamental, julgamos que este capítulo introdutório ficaria incompleto, se não tomássemos contacto com algumas teses doutrinárias que foram desenvolvidas em torno da polémica questão sobre a natureza jurídica do orçamento, sendo tão certo, todavia, que sobre ela nada de novo traremos.

A importância que o debate sobre a natureza jurídica do orçamento teve na abordagem e desenvolvimento, em termos de dogmática jurídica, do conceito de lei, ao estabelecer a dicotomia lei material/lei formal[144], que embora reconheçamos ser de supremo interesse, será, apenas, aqui tratada numa perspectiva dos contributos que o tema carreou para o Direito financeiro, cingindo-nos, por isso, à roda de alguns dos vários posicionamentos doutrinários que tentaram dar uma resposta àquela questão magna, no intuito de dar-se satisfação, na sua origem, como já ficou dito supra, a um problema de ordem política, tendo-se tornado depois, uma necessidade nos planos teorético e prático.

É pela origem do problema que então se levantou, e que por assentar na disputa pela supremacia em torno da decisão político-financeira, entre dois órgãos de poder, que esta polémica ganhou relevância ao nível do Direito Constitucional[145].

Será importante para esta abordagem analítica, lançar mão do enquadramento constitucional que caracterizava a Alemanha quando se desencadeou a polémica relativa à aprovação do orçamento militar, que desde 1859 era sistematicamente recusado pelo Parlamento da Prússia.

Se já nas primeiras décadas do século XIX alguns textos constitucionais contemplavam a necessidade de, paralelamente ao poder do monarca, ser chamada à decisão, a voz dos estamentos em relação a certas matérias, esta tendência para atribuir o poder legislativo a mais do que um órgão, consentindo na partilha desse poder entre dois órgãos, fez-se sentir com mais propriedade em meados deste século.

Itália é encontrada na obra de Armindo Monteiro, *O Orçamento Português*, cit., pp.93-109 e bem assim no estudo de António Braz Teixeira, *Conceito e Natureza Jurídica…*, cit., in XXX Aniversário, 1963-1993, Centro de Estudos Fiscais, Estudos, Lisboa, 1993, p.p.109-111, J.J. Gomes Canotilho, *A Lei do Orçamento…*, cit., p.p.546 e ss, Teresa Kol de Alvarenga, *Do Conteúdo da Lei do Orçamento*, relatório de mestrado, 1988-89, p.p.7 e ss.

[144] Ver Tiago Duarte, *Paul Laband…*, cit., p.1074.

[145] Como afirma J.J. Gomes Canotilho, *A Lei do Orçamento…*, cit., p.545, "A teoria da Lei do Orçamento (…) elaborada pela dogmática positivista alemã, tendo como pano de fundo as relações de tensão na monarquia dualista entre um Governo que se pretendia com poderes originários, e um Parlamento que se arrogava de legitimidade democrática, ela foi transferida para horizontes político-constitucionais (como eram os parlamentares) que, à partida, se revelavam informados por princípios distintos dos da monarquia dualista."

Contudo, porque ao mesmo tempo que se reconhecia poder haver a participação da representação popular (Parlamento) na tomada de decisão política, ainda assim e reflectindo o antagonismo existente entre o Estado, representado pelo Monarca, e a Sociedade, representada pelo Parlamento, ao Monarca era atribuída soberania, em termos orgânicos, por força de uma presunção de competência, que girava em torno do princípio monárquico, e segundo o qual desde que certas matérias não estivessem expressamente cometidas a outros órgãos, eram claramente da competência do Monarca[146].

A lógica do sistema apontava para uma dualidade de posições, que traduzia a separação entre Estado e Sociedade[147], e de acordo com a qual ao Monarca e seu executivo cabiam todas as matérias relativas à organização interna do Estado e, como tal, não continham vocação legislativa, ao passo que ao Parlamento competiam todas as matérias com teor legislativo[148].

Em ordem a esta delimitação de competências, cujo pendor mais forte era atribuído ao Monarca, em caso de dúvida, as constituições da época constitucional foram mantendo o equilíbrio entre os poderes[149].

Tal equilíbrio foi sendo posto em causa pelo crescendo que ganhou o papel do Parlamento, enquanto órgão que limitava a actuação do Monarca, fazendo, deste modo, participar a sociedade também na decisão política.

É precisamente em torno desta necessidade de limitação do exercício do poder estadual que "contra as medidas do Executivo, protegia-se o campo da liberdade

---

[146] O princípio monárquico foi objecto de tratamento na obra *Das Monarchische Prinzip* de Julius Stahl, escrita em 1845, citado por Manuel Afonso Vaz, ob. cit., pp.116-117. As duas linhas estruturantes deste princípio, segundo Tiago Duarte, *Paul Laband…*, cit., *in Estudos em Homenagem ao Professor Sousa Franco*, cit., p.1078, assentavam por um lado, na rejeição da soberania do povo e o reconhecimento da soberania do príncipe e, por outro do recurso ao princípio parlamentar e pela admissão do império e da forma monárquica do Governo. Rui Machete, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. II, Lisboa, 1990, p. 702, atribui a posição de supremacia do Monarca à presunção de competência de que este gozava, que lhe permitia exercer as atribuições e faculdades, desde que lhe não estivessem expressamente negadas.

[147] Caracterizador do sistema dualista de monarquia limitada.

[148] Cfr. Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento…*, cit., p.66.

[149] Convém dizer, no entanto, como o afirmava Jesch, *Ley e Administración*, 1978, p.142, *apud*, Tiago Duarte, *Paul Laband …*, cit., p.1076, que as Constituições de alguns estados eram mais esclarecedoras do que outras, no concernente aos poderes de que gozava o órgão legislativo. Pertenciam ao grupo de Constituições, onde claramente se atribuía poderes ao Parlamento, as Constituições de Nassau, de 1814, da Saxónia- Weimar, de 1816, de Baden, de 1818 e da Baviera, de 1818. Ao outro grupo pertenciam as Constituições de Württenberg, de 1818, do Grão-Ducado de Hesse, de 1820, do reino da Saxónia, de 1831 e da Prússia, de 1850.

burguesa através da exigência da intervenção da Representação popular no poder legislativo e no poder orçamental."[150]

Mais concretamente, o confronto entre o poder legislativo e o poder executivo, reflectindo a separação entre o Estado e a Sociedade, teve lugar na Prússia em 1862, quando se discutia, em face do ordenamento jurídico- constitucional, marcado pela Constituição de 1850, surgida após o movimento revolucionário de 1848, de cariz liberal e parlamentar[151], a quem caberia aprovar o orçamento, para fazer face a despesas militares.

É importante ressaltar, perante o carácter desta Constituição, que no que respeitava ao orçamento, já não se permitia sem mais a aplicação do princípio da presunção de competência a favor do Monarca, mas que, em face de alegadas "lacunas", os intérpretes da época nelas se fundaram indo em favor do Monarca[152]/[153].

Perante a dualidade de órgãos que detinham o poder de decisão, houve que tomar uma posição, de modo a discernir sobre a unidade do Estado, ente dotado de personalidade jurídica.

Coube a George Jellinek[154] desenvolver a teoria da personalidade do Estado, através da qual pretendeu demonstrar a relação existente entre órgãos de decisão política no seio do Estado constitucional.

Postulou a supremacia do Monarca na relação com o Parlamento, tendo qualificado aquele órgão de primário e este último de secundário, e por isso dependente do Povo, que considerava ser também órgão primário[155].

---

[150] Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*cit., p.125.

[151] Tal como a considera Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., p.126, em virtude de não conter uma clara divisão de competências entre Parlamento e Coroa, nem afirmar, expressamente, a competência residual do monarca para resolver os casos constitucionalmente omissos. No entanto, esta constituição reflecte, ao contrário do espírito do constitucionalismo surgido a partir de 1791 em França, o espírito da Carta Constitucional de 1814, outorgada por Luís XVIII. Por força deste Texto Constitucional, instalou-se o regime que ficou designado por monarquia limitada e segundo o qual o monarca apenas apresenta alguns dos seus poderes limitados, pelo Parlamento, a quem compete aprovar leis em certas matérias, de modo partilhado com o Monarca. Cfr. Tiago Duarte, *Paul Laband…*, cit., p.1075.

[152] Cfr. dentre outros a Paul Laband, *Droit de l'Empire Allemand,* Tomo II, 1901, pp. 271 e ss. e Georg Jellinek, *Gesetz und Verordnung. Staatrechtliche Untersuchungen auf Rectsgeschichtlicher und Rechtsvergleichender Grundlag*, Neudbruck der Ausgabe Freibur, 1964, p.p.172-173. Ver Dietrich Jesch, *Gesetz und Verwaltung*. *Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmässigkeitsprinzipes*, zweit, Auflage, 1968 e *Ley y Administración…*, cit., p.p.93 e ss.

[153] O artigo 62.º desta Constituição determinava que "o poder legislativo é exercido juntamente pelo rei e pelas duas câmaras. O acordo do rei e das duas câmaras é necessário para toda a lei.".

[154] Cfr. George Jellinek, *Teoria General del Estado*, Editorial Albertros, cap. VI, p.p.101 e ss.

[155] Cfr. George Jellinek, *Teoria General del Estado…*, cit., pp.414-415.

O Parlamento, identificado como representante do povo, não era, então, encarado como estando ao mesmo nível decisório do monarca, este sim, verdadeiramente, detentor de um poder soberano, e como tal, dotado de autonomia. Logo, perante os juspublicistas da época, o poder supremo residia no monarca, tudo isto aliado a um texto constitucional que, na matéria específica do orçamento, segundo eles, deixava algumas reticências, ficando assim uma margem para o intérprete decidir para que lado deveria pender o fiel da balança.

E este numa primeira avaliação pendeu para o lado do soberano, pelo punho de Paul Laband, que, em 1871, partindo do carácter dualista do conceito de lei[156], separou e criou um entendimento próprio, especificando que a lei poderia ser observada, tanto enquanto lei em sentido material como lei em sentido formal, pelo que foi a partir da análise destes dois modos de entender o conceito de lei, que aquele Autor tomou a decisão de considerar o orçamento uma lei meramente formal (documento que apenas tem a forma de lei)[157]/[158]. Este seu entendimento resultou do modo como interpretava o artigo 62.º da Constituição, que considerava redigido de forma pouco rigorosa, uma vez que concomitantemente continha as expressões "consentimento das câmaras" e "aprovação por lei". Ao não admitir que as duas expressões tivessem o mesmo significado e apenas por mera figura de estilo aparecessem no mesmo artigo, Laband interpretava a primeira asserção como a forma e o procedimento do exercício do poder legislativo (lei formal) e a segunda asserção como assente no critério material de lei, ao qual estaria subjacente um certo conteúdo típico de uma regra de Direito[159] ou, como diz Afonso Vaz, "estabelece uma *reserva de lei*: a palavra lei é utilizada na segunda frase do preceito em sentido material, significando que, para ditar uma *regra de Direito*, uma lei em sentido material, é necessária a via legislativa, isto é, uma lei em sentido formal."[160]

---

[156] Segundo Juan Ferrero Lapatza, *Curso de Derecho Financiero…*, cit., p. 300, deve-se a Von Stockmar a a abordagem do carácter dualista da lei, que a ele se referiu pela primeira vez num estudo datado de 1867.

[157] Alejandro Ménez Moreno, *Derecho Financiero…*, cit., p.454. Miguel Ángel Lago e Leonardo de la Mora, *Lecciones…*, cit., p. 178. Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., p. 19 e ss. Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento, A Questão Constitucional da Lei do Orçamento*, Almedina, 2007, p.51.

[158] Paul Laband na sua obra *Droit de l'Empire Allemand, Vol. II,* cit., p. 346, refere-se a um grupo de autores que eram contrários ao seu ponto de vista, dentre estes, cita Von Martitz e Hänel. A opinião destes autores era, porém, minoritária, como nos dá conta Gustavo Ingrosso, *Instituizioni di Diritto Finanziario*, Vol, I, Dott.Eugenio Jovene-Editore, 1935, p.55.

[159] Cfr. Paul Laband, *Droit de l'Empire Allemand, Vol II…* cit., p.p.261-263.

[160] Cfr. Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., p.129.

É que subjacente ao conceito de lei em sentido material encerrava-se toda a problemática que girava em torno dos direitos subjectivos dos cidadãos[161] – propriedade e liberdade –, considerados no cerne do conceito de reserva de lei, e que haveriam de ser preservados dos incómodos gerados pelas constantes exigências do monarca, no intuito de absorver os meios necessários ou supérfluos destinados à satisfação das suas apetências, enquanto poder soberano obtido por via ancestral.

Apenas as normas que visassem aqueles objectivos tinham carácter geral e abstracto e, como tal, deveriam ser consideradas lei, em sentido material, porque se entendia, que apenas estas continham normas de Direito, sendo que apenas estas estariam em condições de interferir com direitos de terceiros.

Ao definir-se lei em sentido material, tendo em vista a defesa da liberdade e propriedade, o conceito de lei identifica-se com o de reserva de lei, uma vez que passa a ficar limitado o âmbito de actuação do Executivo, sempre que esteja em causa o exercício daqueles direitos pelos cidadãos[162].

Já a lei em sentido formal, que em sentido geral não afectava direitos individuais, dizia apenas respeito a questões ligadas à orgânica do político, de um ponto de vista interno, sem efeitos sobre terceiros, características que tornavam aquele conceito sem conteúdo normativo e, como tal, objecto de decisão do poder executivo.

A falta de consagração constitucional do princípio da representação da Nação pelo Parlamento teve como consequência a atribuição de um estatuto menor à lei, reservando-se, por isso, condicionantes no domínio orçamental[163]. Por isso, e respondendo à conveniência política de momento, deu-se largas à subsunção do orçamento a um mero plano financeiro, contendo estimativas de receitas e de despesas públicas, sob o comando do poder executivo e, como tal, devendo por ele ser decidido, embora pudesse admitir-se que o Parlamento o aprovasse, não com o sentido de consentir a sua exequibilidade, mas tão somente para aliviar de responsabilidade o Governo e Administração na execução do orçamento,

---

[161] Como afirma Carlos Blanco de Morais, *As Leis Reforçadas…*, cit., p.49, "a lei em sentido material corresponderia à criação de uma regra de Direito, que, por natureza, era inovatória, incidindo necessariamente sobre os "direitos" e as "faculdades" dos súbditos, domínio substantivo que integraria a essência da reserva constitucional da lei". Rui Machete, ob. cit., p.703 é igualmente de opinião que "a intromissão nas zonas da liberdade pessoal e do direito de propriedade assegurados ao cidadão, constitui assim, o critério aferidor da existência de uma lei em sentido material. Todas as regras meramente organizatórias são excluídas do mundo jurídico".

[162] Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., p.127.

[163] Cfr. Tiago Duarte, *Paul Laband…*, cit., p.1077.

consentimento, porém, que a não existir, não constituía, contudo, impedimento para a sua execução, sob responsabilidade do próprio Governo.[164]

E foi isto mesmo que se passou no plano prático, quando o Governo do chanceler Bismark executou orçamentos que apenas haviam sido aprovados pelo Monarca, com fundamento numa pretensa lacuna constitucional, e numa clara demonstração da falta de relevância da intervenção parlamentar.

Para os doutrinários alemães da época, agarrados à ideia da personalidade jurídica do Estado, segundo a qual este é uma entidade individualizada, a quem o Direito apenas toca de forma exterior, não lhe cabendo intervir, na regulação do seu interior[165], haveria que distinguir o orçamento, em si mesmo considerado – acto da Administração – da lei que o aprovava, lei que, no entanto, não atribuía qualquer carácter de materialidade ao seu conteúdo[166], pelo que haveria sempre de considerar-se o orçamento uma lei em sentido formal e, como tal, despida de qualquer força jurídica sobre terceiros, por não lhe ser reconhecido carácter normativo, ou seja, por não conter regras de Direito[167].

Enquanto acto de Administração e com efeitos apenas no interior desta, o orçamento não era reconhecido como regra de direito[168], sendo apenas integrados neste conceito, os actos da Administração que entrassem em "contacto com algumas

---

[164] Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero...*, cit., p.425. Alejandro Menéndez Moreno, *Derecho Financiero…c*it., p.454.

[165] Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., p.133.

[166] Como afirmava Laband, "a forma de lei não torna o orçamento uma lei em sentido material, pois o emprego desta forma não muda o seu conteúdo, nem supre a ausência de normas jurídicas", citado por Juan Ferrero Lapatza, ob. cit., p.301.

[167] Cfr. Gustavo Ingrosso, *Instituzioni...*, cit., pp.54-55; Miguél Ángel,... pp.178-179; Juan Queralt,... p.673. Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., pp. 26-27; Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento,* cit., p.p. 327 e ss, Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., pp.51-52, Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, 1998, p.234.

[168] Laband arrancava da concepção do Estado como pessoa jurídica e apenas entendia haver lugar a falar-se de regras de Direito, quando se estabelecessem relações entre este sujeito jurídico e outras pessoas jurídicas ou físicas. Tudo o que estivesse aquém dessas relações, ou seja tudo o que dissesse respeito a actos praticados no seu interior, era considerado como não sendo regra de Direito. São da sua autoria as seguintes palavras: "a lei em sentido formal é aquela que marca as balizas e os limites que a vida do homem em sociedade impõe à liberdade natural de acção de um indivíduo. Pelo contrário, as leis em sentido meramente formal não tocam directamente o cidadão de um Estado e não se lhe aplicam, nem ao seu direito individual.". Cfr, Laband, *Le Droit Public Allemand*, cit., *apud* Tiago Duarte, p.1079, nota 21. Tiago Duarte, *Paul Laband…*, cit., p.p.1080-1081, que estabelece três momentos segundo os quais se considerava a noção de regra de Direito, atribuindo, no primeiro caso, essa designação às "normas munidas de eficácia externa que assumissem a sua bilateralidade para com os cidadãos, em oposição às normas meramente internas, porque associadas à organização do próprio Estado.". No segundo momento, só eram leis em sentido material, os actos que se relacionassem com a liberdade ou a propriedade (*freiheit und eigentum*) dos cidadãos. A terceira tentativa de definir regra de Direito centrou-se na verificação das características da generalidade e abstracção nos actos praticados pelo Estado, características ligadas a preocupações, de modo a não criar desigualdades no tratamento de pessoas e situações, promovendo-se, assim, a estabilidade e igualdade das leis.

outras esferas de vontades jurídicas, onde reciprocamente é possível uma intervenção, uma colisão, uma equiparação."[169] As regras que se mantêm no interior da Administração não são regras de direito, mas unicamente regras de Administração[170].

Com esse sentido, o orçamento, para ser executado, dispensava a aprovação do Parlamento, numa perfeita demonstração, em termos dogmáticos da supremacia do poder executivo perante aqueloutro poder[171], no domínio da decisão sobre os gastos públicos.

Bastaria, assim, que o monarca editasse um regulamento administrativo, para pôr de pé o orçamento. E foi isso mesmo, o que sucedeu na prática, já que se prescindiu da aprovação do orçamento pelo Parlamento e tal orçamento e os subsequentes foram implementados, à revelia do voto parlamentar. Contudo, o que se verificou não foi uma solução tomada fora do campo do Direito, já que à sua luz a aprovação do orçamento constituía a "excepção paradigmática em que se impunha um consenso anual, sem possibilidade de adiamentos", ao contrário de nos demais casos de aprovação de leis, poder esse consenso surgir mais tarde, e enquanto isso, o monarca, com base no que dispunha o princípio monárquico, governar sem necessidade de obter consentimento do Parlamento[172].

A concepção dualista de lei que se desencadeou e que teve na sua origem uma questão de ordem política, relativa à disputa sobre o poder financeiro, foi, como afirma Rui Machete[173], "fortemente condicionada pela necessidade de traduzir em termos científicos, as posições políticas do Povo identificado com a burguesia ascendente, e do Poder Executivo, exercido pelo rei e seus ministros, herdeiro do antigo Estado absoluto ou de polícia.". Subjacente ao conflito que se gerou, esteve, pois, o recontro entre a burguesia progressista e os Governos nomeados pelo monarca, tal como afirma Carl Schmitt[174], neste conflito estava em causa a resolução do Estado e da Sociedade que se opunham.

---

[169] Cfr. Paul Laband, *Staatsrecht*, II, p.181, citado por Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., p.133.
[170] Como refere Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei…*, cit., p.133, ao concluir a análise da concepção labandiana sobre o conceito de regra de direito (*Rechtssatz*).
[171] Por isso se tem entendido que a dicotomia do conceito de lei foi a cobertura dogmática de uma questão de reequilíbrio dos poderes executivo/legislativo, incidente numa questão orçamental. Cfr. Carlos Blanco de Morais, *As Leis Reforçadas…*, cit., p.50.
[172] Cfr. Tiago Duarte, *Paul Laband …*, cit., p.1084.
[173] Cfr. Rui Machete, *Contencioso* Administrativo, cit.,in DJAP, p. 701.
[174] *Staatsgfüge und Zusammenbruch des Zweiten Reisches – Der Sieg des Bürgers über den Soldaten*, 1934, p.7 e ss., *apud* Tiago Duarte, *Paul Laband…*, cit., p.1085, nota 35.

De facto, uma tal concepção não pôde deixar de evidenciar o estado da relação entre poderes situados em esferas distintas, à procura de um lugar ao sol, na arena política, e à qual estiveram subjacentes interesses francamente divergentes.

Não assim, ultrapassadas que foram as disputas que caracterizaram o Estado constitucionalista, principalmente, em finais do século XIX, retocado um pouco por toda a parte, onde se achou institucionalizado, pela crescente necessidade de intervir na regulação de interesses de classes de vontades e objectivos não convergentes, e bem assim, de modo mais notório, na regulação da economia, ele próprio tendo-se tornado agente no meio dos demais e demarcando a cada passo, a revitalização de um espaço e um estatuto que antes não gozava.

De uma nova roupagem aparece investido o Estado, chamado, cada vez mais, a intervir em questões também de ordem social, e consequentemente os órgãos, através dos quais se expressa a sua actuação, vão passar a interessar-se mais por estas questões, de modo a adequar as suas funções aos novos ventos, exigindo-se a cada um deles, uma cada vez maior especificação nos domínios que lhes são próprios, o que em termos de feitura de leis e demarcação do âmbito do Direito, faz resvalar um pouco a tendência de para a um só título, ser a função legislativa exercida.

No seio dessa trajectória, evidencia-se o exercício do poder financeiro, que tendo-se tornado cada vez mais complexo, na sua articulação tanto fiscal como orçamental, e para o que aqui nos interessa, principalmente, em relação a esta última faceta do poder financeiro, permitiu uma partilha entre órgãos já não francamente opostos, mas que, com um objectivo comum, trilham caminhos diferentes, cada um a seu tempo e modo.

O orçamento estadual é disso reflexo, e principalmente no mundo de hoje, em que as maiores e constantes complexidades, que caracterizam a sociedade humana, impõem que essa partilha se faça, entregando a um a faculdade de, em face do seu melhor domínio sobre as questões de ordem financeira, estar na posição de arranque de todo o processo orçamental, cometendo ao outro a faculdade de exercer controlo sobre o primeiro, em vários momentos desse processo.

Grande parte dos autores alemães, que interveio ou que, pelo menos, tomou posição nesta polémica, trilhou as pisadas de Laband e Jellinek, reafirmando ser a Lei do Orçamento, lei formal, havendo somente discordância quanto ao modo da sua classificação, sendo para uns apenas um mandato, enquanto para outros uma instrução dirigida aos funcionários encarregados da sua execução, ou ainda um plano

financeiro, mero "programa da Administração do império, sem conteúdo jurídico", como afirmava Laband[175].

Apesar de a polémica da natureza jurídica do orçamento ter sido desencadeada na Alemanha oitocentista, essa polémica não se circunscreveu às suas fronteiras, tendo sido objecto de acesa controvérsia noutros países, como é o caso de França, Itália, Espanha e, mais recentemente, em Portugal[176]/[177].

Em França, como maiores expoentes a quem ficou a dever-se uma tomada de posição em face desta temática[178], são apontados nomes como Gaston Jèze e Léon Duguit, que abraçaram a posição perfilhada pelos autores alemães, desenvolvendo as suas teses em ordem a dar resposta ao carácter formal da Lei do Orçamento.

Gaston Jèze, sob a condição de ser o orçamento lei formal, defendia que tratando-se de acto da Administração, que continha previsões de receitas e despesas, era também um acto de autorização, só que esta autorização conferida pelo Parlamento não significava tratar-se de um acto típico do poder parlamentar, mas tão somente que a este era consentido exercer o poder de controlo sobre o Executivo[179].

Léon Duguit destacou-se pela análise do problema segundo uma perspectiva assente no diferente conteúdo das partes componentes do orçamento, assim a natureza jurídica do orçamento seria ou acto de Administração ou meras disposições legislativas, reunindo-se, assim, no mesmo documento formal, dois actos jurídicos distintos[180].

Ficou a dever-se a Carré de Malberg a quebra da corrente doutrinária francesa, a favor do dualismo legislativo, que, baseando-se no conceito de lei acolhido, pelas

---

175 Cfr. Juan Ferrero Lapatza, *Curso de Derecho Financiero...*, cit., p. 300. Cfr. Carlos Blanco de Morais, *As Leis Reforçadas…*, cit., p.50, e também Rui Machete, in DJAP, cit., p.701 e ss.

176 Como já observou em nota anterior, nos sistemas constitucionais parlamentares houve a adesão à discussão sobre o dualismo da lei, também este aplicado à instituição orçamental, no conTexto Constitucional diferente do que originou essa visão dicotómica da lei. Isto, como já se tem opinado, não porque tal questão constituísse matéria que resultasse de alguma falta de precisão ou ambiguidade legislativa, mas porque se entendeu que se havia de introduzir e explorar, tanto a nível doutrinário como jurisprudencial, nesses sistemas, a discussão originada na Alemanha, onde o seu surgimento terá tido algum sentido, tendo em linha de conta os fundamentos que lhe deram origem.

177 Diríamos que, em Portugal, houve vozes que se debruçaram sobre este tema, mas, mais recentemente, ele tem sido motivo de abordagem e de posições, num tempo em que a polémica já deixou de o ser.

178 Embora em França não se tenha alongado o debate sobre a polémica entre lei material-lei formal, o mesmo não se poderá dizer do entendimento respeitante à natureza da Lei do Orçamento. Cfr. Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade do Estado…*, p. 234.

179 Cfr. Gaston Jèze, *Traité de Science des Finances. Le Budget*, 1910, p.p. 48-60. Armindo Monteiro, *O Orçamento* Português, cit., p.p.107-108. Cfr. também a Juan Ferrero Lapatza, *Curso de Derecho Financiero*, cit., p.p.300-301.

180 Cfr. Armindo Monteiro, *O Orçamento*, cit., p.p.103 e ss , Cfr. Juan Ferrero Lapatza, *Curso de Derecho Financiero*, cit, p.301.

Constituições francesas, com especial incidência para a de 1791 e a de 1875, veio demonstrar que a aceitação, na ordem interna francesa, da bifurcação entre lei formal e lei material era despida de sentido, mais surgida ao sabor da importação de um contexto constitucional e histórico, a que a realidade constitucional francesa era estranha[181]/[182].

Em Itália, a tese da lei formal teve forte acolhimento, pois os seus seguidores desenvolveram a tese das leis de autorização.

Gustavo Ingrosso, embora reconhecendo que a própria Constituição tivesse acolhido a teoria defendida por grande parte da doutrina, sobre a natureza jurídica da Lei do Orçamento, como lei formal, admite que a Lei do Orçamento é uma lei de organização, não no sentido de ser lei constitutiva de um serviço, mas capaz de disciplinar o seu funcionamento, contemplando toda a Administração do Estado e ainda a função legislativa e a jurisdicional, sendo que toda a manifestação da vida de um Estado se resume directa ou indirectamente a um fenómeno financeiro[183]. Segundo o autor, trata-se de uma lei de organização distinta das demais leis de organização, não só pela sua relevância para a vida do Estado, mas também pelo seu carácter temporário, pois, renova-se em cada ano. Por outro lado, e porque o orçamento, ao ser algo de fundamental na vida de um povo, e resultar do esforço conjunto da representação popular e do Governo, não pode de modo algum deixar de ser uma lei em sentido próprio, não havendo, por isso, que reduzi-lo a um mero plano contabilístico, nem tão pouco a um simples acto administrativo. Conclui dizendo que a Lei do Orçamento é uma lei tanto em sentido formal como em sentido material, contrariando, assim, a doutrina dominante.

Orlando, depois de definir o orçamento como uma conta patrimonial, contraria a tese maioritária da lei formal, dizendo que o orçamento não pode ser uma lei própria[184], por lhe faltar o conteúdo jurídico, tal como é característico de todas as leis financeiras. Contudo, admitia que não podia ser negado que, do ponto de vista formal

---

[181] Cfr. Carré de Malberg, *La Loi, Expression de la Volonté Générale...*, cit., pp. 11-12.

[182] Segundo Carré de Malberg, *La Loi Expression de la Volonté…*, cit, pp. 12-13, lei material seria a regra legislativa, que pelo seu conteúdo, pelo seu objecto ou pelos caracteres internos do seu dispositivo tinha natureza de lei, por lei formal entendia-se ser o acto legislativo que não tomava o nome de lei, a não ser em razão da sua consistência formal, e ainda porque reveste forma exterior de lei.

[183] Cfr. Gustavo Ingrosso, *Diritto Finanziario*, seconda edizione, Napoli, Casa Editrice Dott. Eugénio Jovene, 1956, p.56.

[184] Este autor distinguia entre leis próprias e leis impróprias, cujo critério de distinção residia na existência ou não de conteúdo jurídico, *Principii…*, cit., p.152.

ou constitucional, o orçamento constituísse uma lei, mas que, ainda assim, tratando-se de uma conta patrimonial, mesmo que aprovada sob a forma de lei, não deixava de se tratar da aprovação de uma conta[185].

Para Augusto Graziani, o orçamento é uma lei formal, destituído de qualquer comando geral e permanente, em virtude de uma das suas características ser a periodicidade[186].

Na opinião de Francesco Nitti, à questão de saber se o orçamento é uma lei, este autor responde que ele segue o processo da lei ordinária, porque aguarda a sua aprovação e a sua sanção. Acrescenta que a Lei do Orçamento é a aprovação de uma conta, não contendo nenhuma norma de direito, nem modifica ou cria relações, senão indirectamente. Assim sendo, não se trata de lei material, mas, em face do seu carácter obrigatório e o seu processo de aprovação, não pode negar-se de que se trata de lei formal[187].

Ainda hoje, de acordo com a Constituição italiana (artigo 81.º, 3 e 4), a Lei do Orçamento é interpretada como lei em sentido formal[188].

Em Espanha, a teoria do orçamento, como lei em sentido formal, surgiu sob a tónica de lei de aprovação, tendo o orçamento sido observado como acto administrativo com forma de lei. A Lei Geral Orçamental e a Constituição de 1978 foram concebidas indo de encontro ao carácter evolutivo da polémica entre lei em sentido formal e material, até ao reconhecimento actual de que a Lei Orçamental é uma lei em sentido pleno, ponto de vista que era já defendido por autores como Garcia Añoveros[189], Rodríguez Bereijo e Sainz de Bujanda[190].

---

[185] Cfr. Orlando, *Principii…*, cit., p.p.174-175.

[186] Cfr. Augusto Graziani, *Istituzioni de Scienza delle Finanze*, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1911, pp. 127-128.

[187] Cfr. Francesco Nitti, *Pincipii di Scienza delle Finanze*, cit…, pp.934-935.

[188] Artigo 81.º da Constituição, parágrafos 3.º e 4.º: "3. Através da lei de aprovação do orçamento não se pode estabelecer novos tributos, nem novas despesas. 4. Qualquer outra lei que determine novas ou maiores despesas, deve indicar os meios de as satisfazer".

[189] Este Autor partiu da análise da Lei do Orçamento, enquanto lei imprescindível ao funcionamento da organização administrativa e de toda a organização do Estado, e por essa razão entendia-a como um complemento das leis de organização, sema qual estas seriam "letra morta". Afirmava então que "*por el efecto que produce el presupuesto respecto a los gastos públicos, ya que el funcionamento de la Administración, en definitiva, consiste en gastar dinero, sin la Ley de Presupuestos la Administración no podría funcionar.", apud* José Juan Ferrero Lapatza, *Curso de Derecho Financiero*, Vol I, cit., p.302, para quem a materialidade da Lei do Orçamento se encontra demonstrada no facto de as normas que nela se contêm disciplinam não somente a organização administrativa, mas também, as relações jurídicas que se estabelecem entre a Administração e os outros sujeitos jurídicos.

[190] No entendimento deste Autor, "a Lei do Orçamento é lei em sentido material, porque contém normas jurídicas que vinculam a Administração e os particulares, e formal porque tem de ser aprovada

Em Portugal, a polémica da natureza jurídica do Orçamento do Estado deve ser observada, tendo em linha de conta os sucessivos textos constitucionais, que a partir da institucionalização da República, em 5 de Outubro de 1910, vigoraram neste país.

Até à vigência da Constituição de 1911, nunca antes se havia levantado a questão da natureza jurídica do orçamento.

Marnoco e Sousa, tomando posição no seio desta polémica e seguindo muito de perto o percurso teórico desenvolvido por Gaston Jèze perante tal polémica, considerou tratar-se o orçamento de um acto-condição[191]. O autor definia o orçamento como "um mapa em que são previstas, enumeradas, avaliadas e comparadas as receitas e as despesas públicas, para um certo período financeiro"[192].

Posição semelhante tomou João Netto, para quem o orçamento, com relação às despesas, era acto-condição para certos casos, podendo ser considerada a votação orçamental um acto condicionante da actuação dos agentes pagadores, quando estivessem em causa outras situações. Já no respeitante a receitas, o orçamento tanto era acto condição (em matéria de impostos) ou acto sem qualquer significado jurídico (quando em causa estivessem outras receitas)[193].

No século passado, coube ainda o mérito a Armindo Monteiro, que, embora no contexto da Constituição de 1911, no estudo sobre o orçamento de Estado português, analisou este instituto detalhadamente e partindo de uma visão comparatística entre várias ordens jurídicas, concluiu pela natureza de acto-condição do orçamento, sob a forma de lei[194].

Já na vigência da Constituição de 1933, o orçamento foi considerado por grande parte da doutrina da época, lei em sentido material, tendo em atenção que esta Constituição distinguia a lei de autorização de receitas e despesas, denominada por

---

pelo órgão a quem constitucionalmente corresponde a função legislativa", *Sistema de Derecho Financiero*, Tomo I, Vol II, Madrid, 1985, pp. 415 e ss.

[191] Cfr. José Ferreira Marnoco e Souza, *Finanças: Apontamentos Coligidos por dois Alumnos sobre as Prelecções feitas ao Curso do 3.º Ano de 1911-1912,* Typ. Coreia Cardoso, Coimbra, p.516.

[192] Cfr. José Ferreira Marnoco e Souza, *Finanças…*, cit., p. 508.

[193] *Lições de Finanças Públicas,* João Pereira Netto (Segundo as Prelecções de Oliveira Salazar), Coimbra Editora, 1922, pp.73-75.

[194] Na obra já citada, p.112, o Autor, em várias passagens, refere-se à natureza jurídica do documento orçamental, como acto-condição. É digna de nota a afirmação que faz sobre ser o orçamento, do ponto de vista material, um acto condição, interrogando-se, a seguir, se o orçamento, pelo facto de ser aprovado pelo Parlamento, deveria tratar-se de uma lei, acabando por optar pela negativa, e admitindo que ele tem "em geral forma de lei" e que deste facto derivam certos efeitos, que não mudam, no entanto, a sua natureza jurídica. Conclui, dizendo que o "orçamento é um acto-condição e pode sê-lo sob a forma de lei".

"lei de meios", que era da competência da Assembleia Nacional, e a aprovação do orçamento por decreto do Governo.

Foram adiantadas várias justificações para a concepção que defendia ser o orçamento, lei em sentido material, dentre as quais podem citar-se, a nomenclatura a que teria de obedecer o orçamento se fosse um acto eminentemente político, pelo que teria então de ser uma resolução e não lei. Além disso, e no que diz respeito a receitas tributárias, o papel da lei de meios era tão só o de autorizar a sua cobrança e já não a sua votação, sendo por isso relativa à eficácia das leis tributárias e não à sua vigência.

Tanto a tese do acto político como a da lei em sentido material foram criticadas.

A primeira posição foi rebatida pelo facto de os actos políticos revestirem a forma de resolução e não de lei (embora se tenha visto que a nomenclatura nem sempre entra em sinonímia com a realidade material), como era o caso da "lei de meios".

Já mais intricados foram os fundamentos apresentados para rebater a tese da lei em sentido material, na medida em que se partia da falta de suficiência para justificar o carácter inovador e materialmente legislativo de normas inseridas no orçamento, em face do carácter não essencial delas, perante a essencialidade da autorização dada ao Governo para cobrar receitas e realizar despesas, despida de qualquer conteúdo legislativo.

Atribuía-se tal falta de conteúdo legislativo à verdadeira função da "lei de meios", que incidia apenas na eficácia das leis tributárias, e já não na sua criação (votação), tratando-se de uma mera condição de cobrança em relação às outras receitas e que tinha apenas a eficácia de autorizar a realização das despesas[195]. O decreto orçamental era observado ou como acto administrativo ou mero acto plano.[196]

Marcello Caetano conferiu a esta lei um entendimento de cariz, eminentemente, político, pois considerava-a um acto político sem qualquer carácter legislativo[197].

A questão da natureza jurídica do orçamento voltou a colocar-se na vigência da Constituição de 1976, havendo que separar as posições assumidas até à revisão de 1982 e as que se colocaram após essa revisão.

---

[195] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, Vol I, cit. p. 343

[196] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, Vol I, cit., p. 399.

[197] *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6.ª edição, Vol.II, Coimbra, 1972, p.613.

Ao abrigo desta Constituição, houve vozes que, antes da revisão de 1982, recusaram a tese da lei em sentido material, ao invés, lhe atribuíram o carácter de acto político.

Após aquela revisão, vários autores consideravam o orçamento, lei em sentido material, lei sui generis, mas também acto político ou acto plano.

Segundo afirma Alejandro Ménez Moreno, resultaram duas consequências do carácter de lei formal do Orçamento do Estado: por um lado, em matéria orçamental, cabia a iniciativa ao Governo, por ser o órgão que melhor conhecia as necessidades do Estado e por outro, a impossibilidade de o legislativo modificar o orçamento, apresentado pelo executivo, cabendo àquele órgão apenas a sua aprovação ou não em bloco[198].

Ainda hoje, há que reconhecer que o orçamento goza do que se tem denominado por "iniciativa governativa", na medida em que, fruto do conhecimento das necessidades do Estado, a elaboração do orçamento é da competência do Governo. Já a segunda consequência, é um facto que a faculdade do poder legislativo apresenta matizes diferentes nos, também, diferentes ordenamentos jurídicos.

A evolução do papel do Estado, no sentido de uma maior intromissão nos assuntos de ordem económica e social, a extensão do Direito à regulação da vida social, e ainda a consolidação da lei como expressão democrática da organização social e o controlo popular do poder[199] transformaram a concepção oitocentista do orçamento, concebido enquanto lei formal, daí resultando a sua interpretação como lei em sentido pleno, isto é, ao nível do orçamento já não se coloca mais a dicotomia lei formal/lei material, aceitando que é, em todo o seu sentido, uma norma jurídica, com todas as suas consequências[200].

Actualmente, parece consensual que a questão da natureza jurídica do Orçamento do Estado resultará do modo como esta instituição é consagrada em cada ordenamento jurídico e do momento em que tal acontece.

---

[198] Cfr. Alejandro Ménez Moreno, *Derecho Financiero…*, cit., p.p.455-456.
[199] Cfr. Martin Queralt, Lozano Serrano e outros, *Curso de Derecho Financiero…*, cit., p.674.
[200] Cfr. Alejandro Menéndez Moreno, ob. cit., p. 454, que circunscreve a consideração do orçamento como lei formal ao contexto político alemão oitocentista, corroborando com o que afirma Palao de Taboada, que considera que, na actualidade, a polémica entre lei formal e lei material se encontra ultrapassada, tendo vingado esta última, argumentando aquele autor, que nem os termos de regulação actual do orçamento, a nível constitucional, nem as limitações que se colocam à actuação parlamentar em matéria orçamental justificam as teses que defendem ser o orçamento lei em sentido formal.

Por isso se tem afirmado que se trata de uma querela já ultrapassada, "uma questão teórica um tanto bizantina; uma polémica doutrinária típica do chamado «Direito dos professores»"[201].

Apesar de prevalecer em grande parte dos ordenamentos jurídicos actuais a consagração da Lei do Orçamento como verdadeira norma jurídica, muito recentemente, em Espanha, numa sentença, de 7 de Novembro de 2000, a Audiência Nacional exumou a concepção formal da Lei do Orçamento, admitindo que a lei dos orçamentos é um acto do poder público, realizado à margem do poder legislativo, entendimento que contraria a posição defendida pela doutrina e pela jurisprudência constitucional naquele país[202].

No plano do direito positivo, o artigo 134.º da Constituição espanhola estabelece a colaboração entre o executivo e o legislativo no processo orçamental (no exercício do poder orçamental), reconhecendo nos números 5. e 6. o predomínio do executivo nesse processo[203]. No entanto, a doutrina tem considerado que estas disposições devem ser interpretadas, atendendo à influência que o orçamento exerce, na política económica, que é da competência do Governo, não querendo significar que o orçamento se deve considerar um acto à parte e de natureza distinta da lei que o aprova[204].

O Tribunal Constitucional espanhol tem defendido, em vários dos seus arestos, que o orçamento é, sob o ponto de vista da sua natureza jurídica, uma lei ordinária e plena, tanto formal como material. Enquanto lei ordinária, a Lei do Orçamento é observada como lei dotada de certa singularidade, pelo modo como se desenrola o processo legislativo que lhe dá luz.

Em 1981, a propósito desta questão, aquele Tribunal pronunciou-se do seguinte modo: "Esta especificidade da função parlamentar de aprovação do orçamento está ligada à peculiaridade da lei de orçamentos, com referência a qualquer

---

[201] Vd. Álvaro Rodríguez Bereijo, *Estúdio Preliminar: Laband y el Derecho Pressupuestario del Império Aleman*, in Paul Laband, *El Derecho Pressupuestario*, Madrid, Instituto de Estúdios Fiscales, 1979, apud Miguel Ángel Martinez Lago e Leonardo Garcia de la Mora, *Lecciones…*, p.p.177-178.
[202] Cfr. Perfecto Yebra, ob. cit., p.38.
[203] Reproduzir este artigo.O n.º 5. deste artigo determina: "Aprovados os orçamentos gerais do Estado, o Governo poderá apresentar projectos de lei que impliquem o aumento do gasto público ou a diminição das receitas correspondentes ao mesmo exercício orçamental". Segundo o n.º6 deste artigo: "Toda a proposta de emenda que pressuponha aumento dos créditos ou diminuição das receitas orçamentais requerirá a conformidade do Governo para a sua tramitação".
[204] Cfr. Alejandro Ménendez Moreno, *Derecho Financiero…,* cit., p. 455.

outra lei. Singularidade que supera a questão, neste momento superada, do carácter formal ou material desta lei.(…).”[205]

No ordenamento jurídico italiano, ainda hoje, o orçamento é considerado lei em sentido formal. É com este sentido que o terceiro parágrafo do artigo 81.º da Constituição italiana consagra: “ Com a lei de aprovação do orçamento não se pode estabelecer novos tributos e novas despesas”. Tem-se entendido que, uma vez que a aprovação da Lei do Orçamento pressupõe que não se modifique a legislação substantiva relativa a receitas tributárias e despesas, tendo subjacente um procedimento legislativo que envolve o Governo e o Parlamento, e além disso tendo um conteúdo inovador limitado em relação ao ordenamento jurídico, “dato che con esso non si possono variare l’assetto e la misura del dare e dell’avere”[206]. Pelo referido deve considerar-se a Lei do Orçamento, lei em sentido formal.

Em Angola, foi feita uma tentativa de abordagem deste tema[207], tendo sido encetado um exercício, que procurou discernir sobre a natureza jurídica do orçamento angolano, em face das disposições constitucionais e da legislação ordinária que se lhe referem.

No que diz respeito àquelas disposições constitucionais, por exemplo, a alínea d) do artigo 88.º da Lei Fundamental, por exemplo, comete competência à Assembleia Nacional para: “aprovar sob proposta do Governo, o Plano Nacional e o Orçamento Geral do Estado.”.

Este inciso constitucional permite, pelo menos, concluir que, em matéria orçamental, a iniciativa do processo orçamental é da competência do Governo, dado que sem o concurso da sua proposta não haverá aprovação do orçamento, pelo órgão de representação nacional.

O legislador ordinário, como já referido, aprofundou mais a abordagem da temática orçamental, adiantando uma definição de orçamento, que traça os seus contornos como instrumento de conteúdo programático, mas sob aprovação de lei específica, cujo conteúdo se acha integrado por previsões de receitas e despesas.

O orçamento angolano contém, a nosso ver, na sua essência, uma previsão de receitas e despesas, voltada para objectivos de ordem económica e financeira, cuja

---

[205] Excerto da sentença 27/1981, de 20 de Julho proferida pelo Tribunal Constitucional espanhol, citada por Luís M. Cazorla Prieto, *Derecho Financiero…*, cit., p.174.
[206] Cfr. Giuseppe Vegas, *I Documento di Bilancio…*, cit., p.7.
[207] Cfr. Elisa Rangel Nunes, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, sebenta policopiada para os alunos do 2.º ano de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola, 2000/2001, pp.116-120.

concretização, ao longo do período financeiro, é de cumprimento obrigatório para os órgãos e agentes do Estado e ainda para os cidadãos.

Trata-se, porém, de uma previsão eivada de alto sentido jurídico, na medida em que contém um conjunto de autorizações concretas, tanto para a cobrança das receitas nele previstas, como para a realização de despesas, dentro dos limites estabelecidos.

Mas, o orçamento angolano é também o documento que integra o programa financeiro do Governo e da sua Administração. Esta característica do documento orçamental não o confina a um mero acto administrativo, dado que precedentemente à sua exequibilidade existe a aprovação ou autorização por parte da Assembleia Nacional, por via de uma lei, para que a Administração proceda à gestão dos meios financeiros nele consagrados.

Interpreta-se que, o orçamento se reveste, desde logo, de um conjunto de particularidades, quer no acto da sua formação (iniciativa governamental), quer na forma da sua aprovação (iniciativa parlamentar), impedindo que seja considerado mero acto administrativo.

Procurando avaliar o significado do papel do órgão parlamentar para a qualificação jurídica do orçamento, haverá que dizer que, embora constitucionalmente a competência orçamental daquele órgão não se filie no domínio das suas competências legislativas, o que poderia conduzir à não afirmação do orçamento como lei, mas, simplesmente, ou acima de tudo a um acto político, nem por isso aquele entendimento deve ficar prejudicado, quer em função do seu carácter económico e financeiro, quer em razão dos procedimentos que lhe dão vida e sem os quais não se estaria exclusivamente perante simples previsões sem conteúdo e força jurídicos.

Será em função do conjunto de características apresentadas pelo Orçamento do Estado, que se pode concluir tratar-se, no ordenamento jurídico angolano, de um plano financeiro[208] praticado sob a forma de lei de carácter especial, especificidade, que lhe advém tanto da "reserva governamental" como da limitação temporal de vigência.

---

[208] Se se atender a uma das vertentes da função económica do orçamento, que o aponta como o modo de concretização do programa de actuação do Governo, em cada ano, permitindo conhecer quanto este vai obter de receitas transferidas pelo sector privado e quanto este pretende gastar com a organização e funcionamento de cada serviço.

5. Funções do Orçamento do Estado

a) Abordagem na Generalidade

O tema que concerne às funções do orçamento tem merecido da doutrina uma atenção particular, de tal modo que tem sido possível o estudo descortinando o seu interesse e importância, no plano económico, jurídico e político.

Cada um destes vectores da ciência e da vida social encontra no orçamento caracteres que ora influenciam, ora disciplinam o curso dos fenómenos que ganham expressão no universo das finanças públicas, e que dele não se arrancam, mas que a si vão buscar os elementos necessários a um dos fins maiores do Estado: a satisfação das necessidades das colectividades que o integram.

Ao referirmo-nos aqui às funções do orçamento, numa perspectiva introdutória ao tema que desenvolvemos, não podíamos deixar de distinguir as funções que esse instituto financeiro desempenha, nos múltiplos aspectos em que se faz sentir a sua intervenção, quer como modelador de situações de ordem e natureza política, quer como regulador de políticas económicas, quer ainda quanto à sua eficácia em termos jurídicos. É, pois, nessa perspectiva que navegaremos ao longo das linhas que se seguem.

Para Sainz de Bujanda, o orçamento, quando observado numa perspectiva económica, cumpre funções que visam a coexistência das três principais funções que caracterizam o papel do Estado (de satisfação de necessidades públicas, redistributiva da riqueza e estabilizadora[209]), devido aos choques que cada uma representa em relação às demais, ao conter em si mesmo as traves mestras da coordenação dessas variadas funções, que constituem o suporte da política financeira, permitindo alcançar "um óptimo económico-financeiro"[210]. Ainda segundo o autor, numa perspectiva estritamente política, o orçamento tanto permite a reflexão do papel do Governo no domínio financeiro, como a repartição de competências entre os poderes do Estado, dando assim um contributo para a configuração do modo como se encontra politicamente organizado o Estado.

---

[209] Cfr. Musgrave & Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill International Editions, Finance Series, fifth edition, 1989, pp.6-13.
[210] Cfr. Fernando Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero…I, Vol.II* , cit., p.417.

Na opinião do autor, o orçamento ganha também especial relevância no mundo do Direito, na medida em que não pode ficar alheio a todas as questões factuais que se colocam no plano financeiro estadual, ao criar e aplicar as normas que as regulam, reconduzindo-se as funções deste instituto, no domínio do Direito, à faculdade de organizar, controlar e programar a actividade financeira[211].

Gildenhuys, partilhando da opinião de dois outros autores sul-africanos (C. Thornhill[212] e HJN Kotzé[213]), ao analisar as funções do orçamento, do ponto de vista do grau de importância que o orçamento tem no plano administrativo, atribui-lhe uma função de regulação económica[214], programação[215], política[216], coordenação e integração[217], controlo[218], redistribuição de riqueza[219] e observa-o ainda como fonte de informação.

---

[211] Segundo Fernando Sainz de Bujanda, a função de organização de toda a actividade financeira estadual do orçamento ressalta da visão global ou de conjunto que o orçamento permite assegurar em relação a todos os seus passos, voltados para uma única finalidade, que é a satisfação das necessidades públicas, ela mesma parte integrante daquela actividade.

A função de controlo decorre do modo como são elaboradas as previsões relativas ao conteúdo estrito (receitas e despesas) do próprio orçamento e bem assim, o modo como vem a ser feita a sua execução durante determinado período, por isso, afirma: “en rigor el pressupuesto es, en sí mesmo considerado, el instrumento de control por antonomasia”.

A função de programação cometida ao orçamento resulta tanto da sua intervenção em acções de natureza económica, através, designadamente, da gestão que permite fazer dos recursos públicos, influenciando tanto na gestão como na orientação de determinados tipos de comportamento económico no seio da colectividade. Por outro lado, o plano financeiro em que se contém o orçamento não pode estar desligado do plano económico geral, do qual faz, aliás, parte integrante, ainda que aquele plano económico geral (pelo menos nos ordenamentos jurídicos em que exista a relação entre o plano económico e o orçamento), diferentemente do orçamento, não se encontre reflectido num texto com a força de lei.

A função programática atribuída ao orçamento chegou mesmo a influenciar um certo tipo de orçamento, o denominado orçamento programa, que visa, precisamente, a aliança do plano financeiro, em que se institui o orçamento, com o plano económico, já que uma das fases que o caracteriza é a programação financeira, que consiste, *grosso modo*, em determinar os gastos de forma planeada, afectando-lhes os recursos em função das etapas traçadas para a sua realização, com vista a serem retirados benefícios de modo eficaz e eficiente e ainda segundo regras de maior economia.

[212] *Die Begroting in die Openbare Finansiële Administrasie*, JL van Schaik, Pretoria, p.11.

[213] *Munisipale Finansiële Administrasie in Suid-Afrika*, Bloemfontein:PJ de Villiers, 1979, p.194.

[214] O orçamento é visto como instrumento de estabilização económica, quando a política fiscal a seguir, adopta a despesa como factor de combate às flutuações económicas, regulando o volume da despesa dentro da economia, devendo, contudo, serem-lhe associadas, medidas de política monetária, ob. cit., pp.400-404.

[215] Como instrumento de programação, o orçamento, antes de mais, deve conter todos os objectivos e políticas a desenvolver e enquanto tal deve conter todos os elementos de um programa: objectivos de estrutura a cumprir, plano de actividades a realizar, plano de recursos a afectar e o tipo de despesas às quais serão afectados os recursos, ob. cit., pp.404-408.

[216] Como documento de política, o orçamento contém a decisão da autoridade legislativa relativa ao modo como deve ser cumprido o mandato que lhe foi conferido pelos cidadãos eleitores, no tocante à satisfação das necessidades públicas, ob. cit., pp.396-398.

[217] O orçamento é considerado documento de coordenação e integração, na medida em que é nele que se contêm todos os objectivos e actividades que as várias estruturas do Governo e da Administração pretendem desenvolver durante o período financeiro, ob. cit., pp.409-410.

A. Premchand num interessante estudo sobre o controlo do orçamento e da despesa governamentais, ao referir-se às funções do orçamento, começa por observar que diversos factores (o aumento das despesas, como consequência de a 1.ª e a 2.ª Guerra Mundial, a Grande Depressão e os efeitos que originou ao nível de políticas estaduais e fiscais, o inexorável aumento das despesas públicas na pós 2.ª Guerra Mundial, a necessidade de estabilização económica e de se atingir o pleno emprego) estiveram na origem da actual dimensão que, hoje, este tem, admitindo, no entanto, que os aspectos que o caracterizavam, no passado, tais como: a unidade, a regularidade, a clareza, a publicidade, a exactidão, a adequação operacional, enquanto ferramenta da Administração no seio do Governo, permanecem ainda actuais, aos quais se adicionaram, contudo, o planeamento e a gestão que vieram a torná-lo um importante instrumento de decisão política. Enquanto tal, atribui ao orçamento o papel de ferramenta para a prestação de contas, de gestão e de instrumento de política económica[220].

Sousa Franco defende que o orçamento, no domínio económico, é uma previsão, um plano, ao qual devem ser cometidas como funções económicas, quer a racionalidade económica na gestão dos dinheiros públicos, significando dizer que essa gestão deve ser eficiente, ao permitir que se relacionem as receitas com as despesas, facilita a obtenção de um máximo de bem-estar com um mínimo de custo, quer a definição e execução de políticas financeiras, dado tratar-se de um plano financeiro,

---

[218] Servindo de instrumento de controlo, o orçamento tanto permite o exercício dessa faculdade pelo legislativo sobre o executivo e sua Administração para a prática de actos de gestão financeira (orçamental) - *a priori control* -, como após a sua prática – *ex post facto control* -, ob.cit., pp.410-412.

[219] Complementarmente à função económica o A. destaca o orçamento como instrumento que, sendo o repositório activo das despesas, através destas possa proporcionar a redistribuição da riqueza, chamando, no entanto, a atenção para o modo como a política de despesas deve contribuir para essa finalidade, ob. cit., pp.398-400.

[220] Ao observar o orçamento como instrumento de política económica, Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1983, pp.36-38, aponta um conjunto de funções: do ponto de vista estritamente político, o orçamento indica a direcção que a economia toma e expressa quais as pretensões a alcançar com a utilização dos recursos que provêm da comunidade; do ponto de vista operacional, o orçamento contribui para a determinação do crescimento nacional e dos objectivos do investimento; o orçamento visa promover o equilíbrio macroeconómico, devendo ser estabelecidas políticas de obtenção e afectação de receitas, de realização de despesas e políticas monetárias, além disso, o orçamento deve esforçar-se por avaliar os benefícios sociais das despesas e os custos sociais da arrecadação de recursos junto do sector privado, e por outro lado o financiamento do défice deve ser conforme aos objectivos de crescimento económico e a estabilidade de preços e deve estar em coordenação com a política monetária; o orçamento tem também o papel de contribuir para a redução das desigualdades, através do estabelecimento de programas de tributação de receitas, de realização de despesas e dos seus efeitos redistributivos; por fim, o orçamento deve ser organizado de modo a funcionar como um documento de impacto na economia global.

que conduz ao conhecimento dos caracteres essenciais do plano económico global, que com este se articula quando exista[221].

No domínio político, segundo o autor, o orçamento cumpre as seguintes funções: numa perspectiva mais liberal, garante os direitos e deveres fundamentais, ao passo que segundo um ponto de vista menos liberal, é observado como garantia de que os rendimentos apenas podem ser tributados para a cobertura dos gastos públicos, com a intermediação da autorização dos representantes dos detentores desses rendimentos; de garantia de equilíbrio e separação de poderes, dado que, através da autorização política que se integra no orçamento é estabelecida a ordem, definido o papel e o momento de intervenção de cada órgão de soberania no processo orçamental[222].

É na análise deste tipo de funções do orçamento que Sousa Franco, discernindo sobre a eficácia financeira do que denomina por poder orçamental atribuído às assembleias representativas, estabelece uma estreita relação entre este poder e o poder de planear, uma vez que, como afirma: "o montante dos valores envolvidos e o seu efeito económico global levam a tornar indissociável o gasto e a receita do Estado e o planeamento económico-social"[223].

E a afirmação tem toda a razão de ser, pois, a crescente complexidade da gestão da vida pública e, consequentemente, dos recursos financeiros, que lhe dão corpo, e de que necessita para o seu desenvolvimento, conduzem a que se recorra à programação da afectação desses recursos de acordo com etapas previamente definidas, para que o emprego dos recursos seja feito com o máximo de racionalidade económica ou, que minimamente obedeça a princípios dessa ordem e natureza, para que sejam obtidos índices de optimização económica. Com maior acuidade a actividade financeira reclama a interacção do poder orçamental, incumbido às assembleias parlamentares, com o poder de planear ou programar cada acção, cada projecto concretizado, neste domínio, com aqueles objectivos.

Mas, segundo Sousa Franco, o orçamento cumpre também uma função jurídica, considerando que ele contém em si mesmo, um conjunto de normas "destinadas a concretizar os fins de garantia que o Orçamento visa prosseguir". Se está politicamente em causa a garantia do equilíbrio dos poderes estaduais, o

---

[221] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…, Vol.I*, cit., p.338
[222] Cfr. António L. de Sousa franco, *Finanças Públicas…, Vol.I*, cit., p.p.339-340.
[223] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, *Vol.I*, cit., p.340.

orçamento, do ponto de vista jurídico, determina uma limitação jurídica dos poderes da Administração, ao sujeitar os seus poderes financeiros a uma autorização anual, que se evidencia, principalmente, nos limites que ele coloca na execução orçamental das despesas ("limitando juridicamente o dispêndio arbitrário dos dinheiros públicos"[224]) e das receitas (limitando juridicamente "a realização desordenada da liquidação ou cobrança das receitas"[225]).

O orçamento de qualquer entidade estabelece objectivos a serem seguidos, num certo período de tempo, com vista à realização de finalidades determinadas, por essa entidade.

O Orçamento do Estado, do qual nos ocupamos, atendendo às várias definições que deixámos atrás transcritas, encarandas enquanto um reflexo do que sucede na prática das finanças públicas nas diferentes ordens jurídicas, tem vindo a ser observado como um plano ou programa de acção, que contém um forte carácter político, traduzindo, quer a extensão das responsabilidades que os representantes eleitos têm perante os cidadãos eleitores/contribuintes, na tributação dos rendimentos por estes gerados e do seu destino, quer a relação de autorização desencadeada entre o poder parlamentar e a autoridade administrativa, proporcionando a esta última disponibilidade de meios monetários que lhe permitem fazer frente à satisfação das necessidades públicas.

Enquanto plano financeiro com carácter político, o Orçamento do Estado é um instrumento que reflecte o estabelecimento de prioridades na provisão de bens e serviços públicos e a agregação dos recursos necessários à satisfação dessas prioridades.

Como se sabe, os recursos são escassos, pelo que quem detém o poder de decisão financeira deverá ter em linha de conta que a realização dos objectivos definidos, de acordo com certas prioridades, passa pela ponderação entre o custo e a satisfação da necessidade pública.

A escolha de prioridades "deve ser determinada pela relação entre os serviços requeridos e os desejados, por um lado, e a extensão total dos recursos disponíveis, por outro lado."[226]

---

[224] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…, Vol. I*, cit., p.340
[225] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, *Vol.I*, cit., p.341.
[226] Cfr. J.S.H. Gildenhuys, *Public Financial…*, cit., p. 397.

Mas, o orçamento, ao encerrar uma autorização política, esta manifesta-se no plano das despesas que a Administração realiza em cada ano, o que significa que, a realização de despesas, anual, por esta entidade, depende de uma autorização específica, contida no orçamento, de cujos reflexos ou efeitos jurídicos cuidaremos adiante.

As receitas cobradas ao sector privado são igualmente objecto de autorização anual, pelo que deve o orçamento, em cada ano, conter a previsão do seu montante.

Ainda que as referidas receitas tenham sido criadas por lei anterior, a sua cobrança anual só se deverá efectivar quando o orçamento tiver sido votado ou por força da vigência do orçamento anterior (em caso de não votação do novo orçamento).

Do ponto de vista da relação estabelecida entre representantes e representados (cidadãos contribuintes), o orçamento constitui o instrumento capaz de avaliar em que medida as contribuições que estes últimos colocam na mão do Executivo e sua Administração, cumprem a finalidade para que se destinam, sujeitando-os a uma valoração que é imposta por formas de controlo, tanto político como técnico.

Como se sabe, o dever de contribuir assenta na necessidade de cada um colocar os rendimentos gerados na sua esfera jurídica, ao dispôr da comunidade a que pertence, de acordo com a sua capacidade contributiva, visando com isso que esta crie utilidades que, directa ou indirectamente, venham a trazer-lhe uma qualquer satisfação pessoal e que, de um modo geral, satisfaçam a comunidade no seu todo.

A pessoa humana é, por natureza, um ser social, sendo que essa sociabilidade se consubstancia a partir da congregação dos vários comportamentos individuais ligados por sentimentos, nomeadamente, de solidariedade e sociabilidade que, por sua vez, repercutem os seus efeitos em cada indivíduo de *per se*. Sem a comunidade, a actividade do ser humano, como ser social, não se realiza. Por tudo isso, o indivíduo tem o dever de contribuir para a dignificação e evolução da sociedade em que se acha inserido, porque, segundo afirma Vítor Faveiro, “sem contribuir para o bem-ser e bem-estar e a realização de todos, não atinge cada um, a sua própria realização”[227].

Este sentido e interesse erigidos em torno do dever de contribuir, nem sempre cumprido voluntariamente, vieram a ganhar espaço no seio da ciência do Direito,

---

[227] O autor coloca, lado a lado, o dever de contribuir que assiste a cada indivíduo, que entende tratar-se de uma qualidade inata da pessoa humana, e também da colectividade, explicando, por um lado que se cada pessoa não contribuir, alheando-se de concorrer para a satisfação de fins comuns, acaba por não obter a realização pessoal, e por outro que é do interesse da colectividade que todos contribuam para as necessidades colectivas, sob pena ao não existirem os meios adequados, a colectividade não ser capaz de realizar os seus fins.

constituindo uma âncora segura para o exercício da acção do Estado, já que a realização dos seus fins passa, sem dúvida, pela atribuição individual dos rendimentos gerados, colocando-os ao serviço daqueles mesmos fins.

No entanto, o Estado, pela conflitualidade de interesses que à partida o dever de contribuir coloca, entre o interesse individual e o interesse colectivo, tende a apresentar limitações que ganham expressão no domínio da aplicação do poder de tributar. Estas não são apenas concurso das divergências entre interesses situados em planos diferentes, mas também porque, em ordem à prossecução do interesse comum, o Estado tem, como contrapartida do dever de contribuir, o dever de conferir que os contribuintes exerçam a faculdade de o questionarem sobre o destino dado às suas contribuições e de lhes aceder, apenas dentro de certos parâmetros, estabelecidos na lei.

Ligada a esta função que situa o orçamento ou que o transforma em instrumento político, está o papel ou a repercussão em termos normativos, que aquela autorização política reflecte.

Como vimos, a autorização política que subjaz à execução do orçamento, reveste a categoria de lei, contendo um conjunto de normas que visa disciplinar a actuação do executivo e da sua Administração, em matéria financeira.

Tal necessidade de disciplina verifica-se pelo papel limitador que o orçamento encerra, relativamente à actuação da Administração. Por um lado, em cada ano, a Administração, para agir, fica limitada ao conteúdo do que dispõe aquela autorização, o que significa que em matéria de despesas e receitas se deve cingir a realizar e a cobrar umas e outras, de acordo com os montantes fixados e previstos no orçamento. Por outro lado, e em consequência dessa limitação imposta juridicamente, à Administração fica vedada tanto a realização de despesas de modo arbitrário ou até mesmo discricionário, como a cobrança de receitas não autorizadas.

Essa limitação em termos jurídicos ou de eficácia jurídica que o orçamento arrasta consigo, quando observada ao nível das despesas, permite chegar ao problema da relação entre o orçamento e as obrigações que o Estado contrai. E aqui abrimos um parêntesis, para salientar que as obrigações do Estado não se confundem com o gasto público que lhe pré-existe, e por essa razão não nascem do orçamento, ou seja não têm origem no crédito consignado no orçamento.

A fonte das obrigações económicas do Estado é tanto o contrato, como o acto administrativo ou ainda uma sentença judicial.

As obrigações que o Estado contrai geram um compromisso, que nem sempre se torna exigível ou melhor nem sempre é um compromisso de gasto, que tem por fonte a lei.

O gasto público não pode ser efectivado pela Administração, sem que exista uma autorização legal para a sua realização. Essa autorização legislativa consiste na atribuição de um crédito orçamental.

Sendo, no entanto, conceitos distintos, tal como é distinta a sua origem, é por intermédio do crédito orçamental subjacente ao gasto público, que se verifica o cumprimento das obrigações do Estado.

O orçamento fica, simultaneamente, a desempenhar o papel de instrumento de eficácia das obrigações e da sua validade

Diz-se que "o orçamento formaliza contabilisticamente as obrigações."[228]. Tal significa que cabe ao orçamento, enquanto instrumento integrado por normas, reconhecer, através do estabelecimento de créditos orçamentais, o limite máximo dessas obrigações, num determinado período de tempo, representando, por isso, "uma limitação à discricionariedade da Administração no que respeito à realização do gasto público"[229].

Na opinião de Palao Taboada[230], o efeito fundamental do orçamento consiste em habilitar a Administração a gastar. Tal habilitação surge por força da autorização de gastar, que, em termos contabilísticos, se traduz na concessão de um crédito orçamental, ou seja de uma cifra máxima dos gastos a efectuar, sem a qual a dita Administração não pode exercer a faculdade de realização de gastos públicos.

A limitação não se verifica, porém, apenas em relação às despesas, pois o orçamento também estabelece normas quanto à cobrança de receitas, que, pese embora tenham sido criadas por norma jurídica autónoma, em cada período financeiro depende daquela autorização[231].

Não assim em Espanha, após a Constituição de 1869. Anteriormente a essa data, de acordo com o princípio da anualidade do imposto, era necessário que a lei dos orçamentos autorizasse a arrecadação dos impostos. Contudo, o artigo 15.º do referido texto constitucional veio introduzir no ordenamento jurídico espanhol a separação do

---

[228] Cfr. Miguel Angel Martínez Lago, *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*, EditorialColex, 2002, p. 70.

[229] Cfr. Rodríguez Bereijo, 1970, p.276, apud .Miguel Angel Martínez Lago, *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos,* Editorial Colex, 2002, p.70.

[230] Citado por Miguel Angel Martínez Lago, *Temas de Derecho Presupuestario…*, cit., p.71.

[231] António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…Vol. I*, cit., p. 340.

princípio da legalidade financeira em dois outros princípios: a legalidade orçamental e a legalidade tributária. A partir desse momento, passou a defender-se que o fundamento jurídico dos impostos não se encontrava no orçamento, mas na lei específica que os criava, tanto quanto bastou para que o orçamento deixasse de constituir uma limitação jurídica à arrecadação das receitas públicas, pela Administração.

Actualmente, segundo o direito positivo espanhol, o orçamento em relação às receitas é apenas uma mera previsão, um simples cálculo contabilístico, não contendo, assim, qualquer autorização para arrecadar receitas. Por isso se afirma que a lei dos orçamentos em relação às receitas não produz eficácia jurídica.

No entanto, grande parte da doutrina ao negar eficácia jurídica ao orçamento sobre as receitas, não deixa de reconhecer que existe uma forte relação entre os gastos realizados e as receitas arrecadadas, relacionamento que só se torna possível pela consagração de umas e outras no plano financeiro do Executivo, em que se constitui o orçamento. Só que a consagração das receitas aparece unicamente com vista a proporcionar que os gastos se realizem, já que é pela sua disponibilização que se concretizam os gastos autorizados no orçamento.

Trata-se, assim, da sua inclusão com um fim meramente contabilístico, porque, segundo se afirma, a arrecadação das receitas não se acha vinculada às quantidades previstas no orçamento. A Administração financeira está, na verdade, vinculada à aplicação das normas tributárias já existentes, pelo que as quantidades a arrecadar dependerão da correcta aplicação das mesmas[232].

Sainz de Bujanda defende que o orçamento não implica para a Administração, nem uma autorização, nem um dever de arrecadar receitas, apenas e tão só uma previsão de carácter contabilístico. Acrescenta ainda que as cifras consignadas no orçamento não constituem um limite jurídico às quantidades que a Administração financeira pode arrecadar, sendo o montante arrecadado resultante da correcta

---

[232] Cfr. Garcia Añoveros, J., *Problemas actuales del Derecho Pressupuestario*, Instituto de Estúdios Fiscales, Madrid, 1962, citado por Francisco J. Carrera Raya, *Manual de Derecho Financiero*, Vol.III, cit., p.33. Veja-se ainda Cazorla Prieto, cit., pp.185-186, Alejandro Ménez Moreno, cit., pp. 463-464, Perfecto Yebra, cit., p. 43, que afirma que a única virtude da inclusão das receitas no orçamento reside em confirmar na norma que aprova o programa económico do Executivo, a vinculação entre receitas e despesas. "Em função do princípio de cobertura, a previsão de receitas serve para determinar o volume de endividamento e o volume total de gastos". Ferrero Lapatza, *Curso de Derecho Financiero,* Vol. I, cit., p.304, observa que a inclusão do estado de receitas no orçamento tem em vista ordenar o volume de gastos a efectuar, carecendo aquele de qualquer significado jurídico, em virtude se tratar de mero cálculo.

aplicação das normas tributárias em vigor. Por isso, o estado de receitas cumpre apenas a função de dar sentido, explicar e justificar os gastos públicos, instituindo-se em meio de controlo político-financeiro imprescindível na mão do poder legislativo sobre o poder executivo.[233]

Como reconhece Fernando Pérez Royo, a posição assumida é específica do ordenamento jurídico espanhol, pois na maioria dos ordenamentos jurídicos, o voto anual do orçamento contém a autorização para aplicar, em cada exercício financeiro, as leis dos diferentes tributos, facto que o autor atribui a reminiscências históricas do passado com origem no constitucionalismo, especialmente aplicável em regimes baseados no princípio monárquico ou de Constituição outorgada. No ordenamento espanhol, como afirma, as receitas não se votam e a sua inclusão no orçamento tem apenas o sentido de ir de encontro à função do orçamento, enquanto instrumento de racionalização da gestão financeira[234].

Em Espanha, o orçamento ganha especial relevância no que se concerne ao gasto público, tratando-se da "lei anual do gasto público, mediante a qual se fixa o valor, o seu destino e se aprovam as regras que a Administração há-de observar na sua realização"[235].

Não temos dúvidas quanto à importância dos impostos no suporte dos gastos públicos, e, em certa medida, até podemos estar de acordo com os fundamentos apresentados pela doutrina e que, certamente, influenciaram, o legislador ordinário espanhol a considerar a inclusão das receitas no orçamento, apenas com uma finalidade meramente contabilística, uma simples previsão, mas talvez já não obtenha o nosso acordo quando se remete a arrecadação das receitas para as leis que as criam, designadamente as fiscais, pois, em primeiro lugar, além dos impostos, o erário público conta com outro tipo de receitas que têm expressão no volume de recursos públicos com os quais a Administração conta em cada ano, e estas não se confinam ao que dispõem as leis fiscais. E em segundo lugar, a inclusão das receitas, ainda que a título previsional, no orçamento, visa evitar a cobrança de receitas, pela Administração, de modo arbitrário, pois o orçamento para cada ano específico faz constar na autorização que encerra quais as receitas fiscais e outras que a Administração pode e deve arrecadar, acautelando, assim, a observância de garantias

---

[233] Cfr. Fernando Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero*, I, Vol.II, cit., p.p.415-419.
[234] Cfr. Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero*..., cit., p.424.
[235] Cfr. Martin Queralt e outros, *Curso de Derecho Financiero*…, cit., p.672.

do cidadão-contribuinte, em relação aos objectivos delineados no plano financeiro do Executivo.

No direito positivo angolano, as receitas surgem no orçamento, como uma mera estimativa, o que não impede que a sua cobrança dependa da autorização contida no orçamento, à semelhança do que acontece na Inglaterra, França, Itália, Portugal. O artigo 2.º, no n.º1., da Lei-Quadro do Orçamento, ao definir o conceito de orçamento, faz menção da "lei específica que aprova o orçamento de que se serve a Administração para gerir os recursos públicos…". Tal especificidade da lei, reiteramos, reside no facto de, distintamente das outras leis, partir da iniciativa legislativa governamental e ter ainda um prazo de vigência anual, tal como anual é a duração das autorizações que nela se contêm, em obediência à regra da anualidade orçamental.

É, no entanto, no domínio da aplicação do orçamento do ano anterior, por força da não atempada votação ou não aprovação da nova proposta orçamental, que a lei quadro do orçamento estabelece, com toda a clareza, que se "mantém a autorização para a cobrança das receitas nele previstas e é prorrogada a autorização referente ao regime das receitas que se destinavam apenas a vigorar até ao final do referido ano" (alíneas a) e b) do n.º 4. do artigo 20.º da lei citada no parágrafo anterior). Por outro lado, as leis orçamentais aprovadas em cada ano, no cumprimento estrito destas disposições da Lei-Quadro do Orçamento, contêm uma disposição relativa a essa autorização de cobrança de receitas.

No que se refere à função económica do orçamento, como se observou da apreciação feita pelos autores atrás citados, o orçamento, enquanto documento financeiro que contém previsões, permite estabelecer a relação entre os recursos a afectar e as despesas a realizar, em cada período financeiro, sendo que esta afectação está condicionada a limites previamente definidos. Por outro lado, o orçamento, cujo conteúdo abarca todo o plano financeiro do Governo e sua Administração, revela a procedência dos recursos, o modo como serão aplicados e ainda a finalidade dessa aplicação.

Finalmente, e em face da escassez de recursos económicos, o orçamento tem também a função de possibilitar a sua afectação, segundo critérios de economia, eficiência e eficácia, de modo a maximizar a utilidade social dos mesmos.

A relação entre os recursos a afectar aos gastos que a realizar em cada ano, permite avaliar a medida e o "quantum" em meios monetários que será transferido do

sector privado para o sector público, com o objectivo de que aqueles se transformem em bens e serviços, fornecidos por este último, ao sector privado.

Tais transferências que podem proporcionar os mecanismos adequados ao estabelecimento de condições associadas ao bem-estar de cada colectividade, não podem efectuar-se de modo ilimitado, de molde a impedirem a criação de poupanças, destinadas tanto ao consumo, como ao investimento de quem as constitui. Como se sabe, quanto maior a carga fiscal, menor é a disponibilidade de rendimentos gerados, para a acumulação de poupanças, que serão consumidas ou investidas. Embora se saiba, também, que a faculdade de investir não depende em exclusivo do aumento ou diminuição da imposição fiscal, mas também da existência de condições favoráveis ao crescimento económico, que permita gerar dividendos sobre os investimentos realizados. Ao contrário do que se passa com o consumo, já que a redução da carga fiscal tem influência directa, proporcionando a existência de maior quantidade de moeda no bolso dos consumidores, de tal modo que estimula a procura por bens e serviços.

O peso que a carga fiscal vem assumindo na capacidade para efectuar despesas no sector privado, tanto pela via do consumo, como pela do investimento (aliada, como se disse, a outros factores), torna o orçamento, nomeadamente, quando observado do lado da despesa da política fiscal, um instrumento limitador da cobrança de recursos financeiros, uma vez que não se podem descurar os efeitos que a sua cobrança produz na economia, e designadamente na despesa privada, cujos efeitos se repercutirão na procura e oferta globais.

Ao espelhar o plano financeiro do Executivo e sua Administração, o orçamento torna-se, ele próprio, um claro mecanismo de controlo, que traduz tanto a proveniência dos recursos financeiros dos quais o Governo se servirá, como o destino que lhes dará, demonstrando com detalhe e clareza a capacidade de gestão dos valores orçamentados, por aferição dos que tiverem sido gastos.

A gestão dos valores orçamentados segundo critérios de economia, eficácia e eficiência, contribui para o cumprimento do fim último da actividade financeira, à qual o orçamento presta uma utilidade de indubitável grandiosidade, confirmada uma tal gestão, de acordo com aqueles critérios.

Não parece que a observância de tais critérios constitua, porém, o regime regra da gestão orçamental, pois não serão muitos os orçamentos que, ao tempo da sua aprovação, apresentam resultados reveladores do cumprimento dos objectivos

propostos, ao tempo da sua aprovação, fruto, em alguns casos, e além de outras causas, certamente, de gastos públicos em excesso, associados a factores de menor transparência e que dificultam o desenrolar fluído e o cumprimento daqueles objectivos.

Embora, um pouco por todo o lado, os orçamentos terminem em défice, é nos países em vias de desenvolvimento que se assiste, com maior frequência, a profundos desequilíbrios na gestão dos dinheiros públicos, quer pela escassez na formação de capital, quer pela falta de capital humano adequado, para conduzir essa gestão, de forma a prover em tempo útil os inúmeros problemas de índole, económico-sociais[236].

b) Função Social e Eeconómica do Orçamento do Estado no Ordenamento Jurídico Angolano

Angola é um país que não escapa às dificuldades inerentes e típicas dos países em vias de desenvolvimento[237], às quais se adicionam condições específicas; sendo um país onde se verifica um notório défice de produção e de produtividade e onde se verifica a existência de ineficiências nos vários sectores da vida social, pelo que neste caso o orçamento estadual deveria estar voltado para fins de desenvolvimento económico e de crescimento económico.

Ao contrário de grande parte dos Estados Modernos, o país, após uma guerra que se prolongou por mais de trinta anos, não consegue assumir-se ainda como um Estado social, pesem embora algumas das disposições constitucionais que o sustentam, o caracterizem enquanto tal. Assiste-se ao crescimento de uma burguesia nacional, com pretensões a aristocracia, mas que investe pouco no rigor e no desenvolvimento, pela via da formação técnica e académica, de modo a melhor perspectivar o seu papel no desenvolvimento da nação. Transparece que existe uma grande apetência pela fortuna, estando em franco desenvolvimento o surgimento de uma classe endinheirada "emergente", mas à qual interessa, apenas, a capacidade de

---

[236] Cfr. Vito Tanzi, *Public Finance in Developing Countries*, Edward Elgar Publishing Company, 1994, Parte II, *"Stabilization and Growth"*.

[237] Os países em vias desenvolvimento pobres e particularmente os da África Subsaariana depois de terem ficado independentes, apresentam numerosos problemas de desenvolvimento motivados por uma gestão irregular e calamitosa, um excessivo endividamento em relação ao exterior, a ausência de participação dos cidadãos na tomada de decisões de carácter económico e social e bem assim na tomada de decisões políticas. Cfr. Antoine Doudjidingao, *L'Impact du Cadrage Macroéconomique sur l'Allocation des Ressources à la Lutte contre la Pauvreté au Tchad,* sítio na internet: www.openbudgetindex.org, p.2.

tudo comprar, que não se preocupa em transformar as grandes fortunas em factor de desenvolvimento. A gestão da coisa pública é para os outros, não para quem detém o poder financeiro e político, mais interessado na institucionalização de práticas que proporcionem mais réditos, aplicados de modo individualizado, além fronteiras. Por esse motivo, assiste-se a fenómenos de evasão fiscal encapotada, pois os rendimentos não são declarados no país, para o qual, para todos os efeitos, os mesmos não existem.

Do que foi mencionado, parece ser oportuno levantar a questão de saber se o Orçamento do Estado angolano, tanto no passado como actualmente, tem cumprido a função social e económica que dele se espera. É sobre esta pergunta que vamos tentar discorrer, nas linhas que se seguem, sem termos a veleidade de, no final, apresentarmos a resposta adequada.

Angola é, sem dúvida, um país potencialmente rico, pelos seus recursos naturais detidos no subsolo, mar e rios, condições climáticas e um solo, extremamente arável e versátil, do ponto de vista dos produtos que nele se cultivam. Acresce ao já salientado, o facto de não estar geograficamente situada numa zona do globo terrestre que sujeite o país à exposição de hecatombes naturais.

No entanto, pelas razões que são conhecidas de todos, e que mais adiante nesta dissertação haveremos de trazer a lume, Angola aparece, nas estatísticas mundiais, como um país cuja população, maioritariamente, vive abaixo da linha do limiar da pobreza[238].

O país atravessou várias fases de muita conturbação, principalmente, do ponto de vista militar, que provocou a destruição de muitas infra-estruturas e a paralisação de vários sectores da economia em zonas estratégicas do país e impediu a circulação de pessoas e bens de umas regiões para outras.

Estes factores aliados a outros de natureza estrutural e acobertados como não podia deixar de ser, pelo correspondente edifício jurídico, tiveram o seu reflexo na instituição orçamental angolana. Assim, durante o período em que a guerra assolou o país, o orçamento foi estruturado, visando tentar dar resposta às exigências decorrentes dessa situação, relegando para segundo plano, aspectos atinentes ao crescimento e desenvolvimento económico e de natureza social.

---

[238] O Banco Mundial tem uma visão multidimensional do conceito de pobreza, definindo-o como a situação em que as pessoas não são capazes de satisfazer as suas necessidades básicas, tais como, educação, saúde, má nutrição, abrigo, acesso a água potável, saneamento. Cfr. World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, 2001.

No domínio das despesas públicas, a despesa militar representava o maior agregado das despesas totais[239]. No entanto, como já sendo característico, um país em guerra é sempre terreno fértil para a realização de gastos nem sempre necessários, além da gestação de um ambiente propício a que se instale a indisciplina na gestão da coisa pública, dando origem a um maior despesismo, que acaba por aparecer diluído nas contas públicas. Por outro lado, e referindo-nos às receitas públicas, a sua arrecadação, pela inadaptação da estrutura fiscal em si mesma considerada, aliada à ineficiência de uma Administração fiscal rudimentar, ficava muito aquém das necessidades, pelo que importaria, por isso, obter recursos pela via do endividamento externo.

A instituição orçamental, que, como se viu atrás, tem um papel de grande importância na dinâmica da gestão dos dinheiros públicos, contribuindo para a obtenção de níveis adequados de bem-estar, não pode ficar alheia aos fenómenos políticos e sociais que se desencadeiam. Por isso, e onde queremos chegar, é à questão de saber em que medida esta instituição foi ou é, apenas, um reflexo do meio em que se achou ou acha inserida, limitando-se a acompanhá-lo "pari passu", ou se teve ou tem sido estruturada com vista a provocar mudanças no mesmo, com o sentido de originar mais valias, tanto do ponto de vista económico como social. Em síntese, saber que tipo de interacção se pode vislumbrar entre a instituição orçamental e o meio em que é gerada. Em que medida os recursos orçamentais têm sido utilizados para se atingir os tais níveis de bem-estar.

Em qualquer Estado, existem funções que lhe dizem estritamente respeito, entre as quais a saúde, educação, criação e manutenção de infra-estruturas, questões de índole social, desenvolvimento rural, meio ambiente, captação e distribuição de água potável, entre outras.

O eficiente cumprimento daquelas funções só é possível se houver políticas previamente traçadas para a sua implementação gradual e recursos financeiros que sustentem o seu desenvolvimento e materialização. Os recursos financeiros, em face da sua escassez, têm de ser previstos convenientemente, através do Orçamento do Estado, e ainda objecto de uma gestão eficiente.

---

[239] Vd. José Alves da Rocha, *Finanças Públicas*, cit., p.p.200 e ss, que aborda a questão do crescimento das despesas públicas em Angola, chamando a atenção para a não orçamentação de um elevado volume de despesas públicas, numa grosseira violação das regras da unidade e da universalidade, o que segundo afirma é"um sintoma de má gestão e de falta de transparência…".

Tal não acontece em Angola, onde o orçamento anual apresenta uma estrutura de receitas desequilibrada, em face da prevalência das que provêm da actividade petrolífera, mas que não contém todas as despesas, durante o período financeiro, pois, embora na Lei-Quadro do Orçamento do Estado se consagre a regra da universalidade, na prática, os recursos arrecadados fazem face a despesas orçamentadas e a despesas que não integram o Orçamento do Estado[240]. E onde ainda as despesas públicas que podem gerar crescimento e desenvolvimento ficam muito aquém das despesas correntes[241]/[242]. Uma tal composição das despesas públicas não corresponde às exigências, num país onde, no pós-guerra, existem inúmeros problemas pela falta ou necessidade de reconstruir infra-estruturas e melhorar ou mesmo inovar a prestação de serviços básicos, dirigidos à população. Se mesmo em período de guerra, uma melhor afectação de recursos poderia ter acontecido, abrangendo de forma mais cuidadosa sectores sociais prioritários, como a saúde[243] e a educação, muito menos terminada a guerra se justificará que uma parte das receitas provenientes da exploração petrolífera e diamantífera[244], não seja transferida para a realização de investimentos naqueles e noutros sectores sociais.

Parece-nos que só desta maneira, o orçamento estaria a cumprir, por um lado, a sua função económica, dado que os investimentos criariam emprego, rendimentos, poupanças e mais investimentos, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento económicos e, por outro, cumprir a sua função social ao melhorar as condições de vida das populações, e retirando-as do estado miserável em que sobrevivem ou, pelo menos, diminuindo o índice de pobreza em que se encontram.

---

[240] Cfr. José Alves da Rocha, *Finanças Públicas*, cit., p.p.201-202.

[241] As despesas públicas durante a década de 90 concentraram-se no sector da defesa e ordem pública, em detrimento da educação, saúde e outros sectores sociais. As despesas com saúde e educação representaram durante o período de guerra, 2% e 5% do PIB, respectivamente. Apenas a partir de 2003 se assistiu a uma subida da percentagem das despesas com gastos sociais e a uma descida das despesas com a guerra e ordem pública, pois de 12,7% do PIB em 2003, as primeiras passaram a 20,1% do PIB, enquanto as segundas de 13,8% do PIB em 2003, passaram a 12,5% do PIB em 2004. Cfr. Estudo do Banco Mundial….

[242] No mesmo estudo, citado na nota anterior, refere-se que em Angola, as despesas de investimento situam-se entre as mais baixas na África Subariana, tendo diminuído em mais de 50%, durante os anos 90 (de 35% para 12% das despesas públicas totais). Só a República Democrática do Congo e o Sudão suplantam Angola, neste domínio.

[243] Ver o estudo do Ministério da Saúde sobre a despesa pública no sector da saúde, que aborda de forma crítica a gestão do sector, e contém recomendações sobre as áreas a atacar, com vista à sua melhor gestão: *Angola. Despesa Pública no Sector da Saúde, 2000-2007*, Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística do Ministério da Saúde, Principia, 2007.

[244] De acordo com o *Boletim de Estatísticas do OGE, 2007*, em percentagem do PIB, as receitas de impostos petrolíferos, por natureza económica, em relação às receitas totais: 2005 – 32,3%; 2006 – 33,8%; 2007 – 44,3%.

Mas para que o Orçamento do Estado angolano cumpra essas funções de modo objectivo, necessário seria uma concatenação entre o que se perspectiva em termos de acções a materializar e as previsões que se contêm. Teria, acima de tudo de se previamente definir quais as áreas onde esses investimentos se haveriam de realizar, em termos de políticas públicas, indo ao encontro das necessidades prementes de uma sociedade como é a angolana, no estádio em que se encontra, para se adequar em termos previsionais a afectação de recursos a esses objectivos[245]. Em súmula, o orçamento angolano terá de obedecer a ideais de programação, com vista a uma maior racionalidade económica na Administração dos recursos financeiros públicos, e igualmente de sujeitar-se a regras financeiras, como a estabilidade orçamental e a transparência.

[245] Se o que se reflecte no orçamento não vai de encontro às preferências, para não dizer necessidades das populações angolanas, isso deve-se à falta de um verdadeiro diálogo entre os poderes públicos e essas populações, no sentido de dever haver uma permanente auscultação, quer por parte do Governo e suas administrações (central e local), quer por parte do órgão parlamentar, a quem compete manter uma estreita relação com os cidadãos eleitores, de molde a conhecer as suas verdadeiras preocupações e saber actuar nas alturas próprias, em defesa dos interesses do seus representantes. Ora, o controlo que deve exercer sobre o processo orçamental, em todas as suas fases, permitiriam que este órgão exercesse uma influência marcante na escolha das políticas públicas e consequentemente nas prioridades a que o orçamento deveria ser votado. Como refere Francesco Forte, *Government Policies and the Budget Process*, in Governance, Corruption, and Public Financial Management, "para encontrar consensos nas suas escolhas, o chefe do executivo deve promover auscultações junto do Parlamento relativamente às várias necessidades importantes, nas várias áreas do país. O Parlamento, para esse fim, deve também ouvir organizações que representam os vários interesses: associações de empresários e trabalhadores independentes, organizações sindicais, associações culturais e sociais, e instituições do poder local e seus representantes. Quando a disciplina fiscal requer contenção de despesas, a escolha entre prioridades pode ser difícil. Explorar o grau de consenso entre elas na sociedade é porém *particularmente* importante, para evitar surpresas mais tarde."

Capítulo II

Trajectória do Orçamento do Estado Angolano, antes e depois da Independência

1. Breve Introdução à História das Relações entre Portugal e Angola no Período Denominado "Colonial"

A história do Orçamento do Estado em Angola deve, necessariamente, remeter-nos para uma apreciação da evolução política, económica e sociológica deste território.

Apesar de a vida de cada povo não estar sujeita, nem dividida em compartimentos estanques, a sua história, ao ser contada, por comodidade de estudo é normalmente seccionada em períodos de desenvolvimento. De igual forma, a história económica de Angola tem sido apresentada, por diversos autores, repartida, basicamente, em quatro períodos de desenvolvimento: da prática de comércio desigual, da venda de escravos para o Brasil, da venda de café para Portugal e da venda de petróleo para os Estados Unidos da América.

É sabido, que antes da intervenção de Portugal, esta parte do continente Africano encontrava-se dividida em vários reinos que digladiavam entre si e os seus habitantes viviam num estádio de desenvolvimento, caracterizado, por alguns autores, como em transição da comunidade primitiva para o esclavagismo. De facto, e assim narra grande parte dos historiadores, embora os povos que habitavam esses territórios se organizassem em clãs, fratrias e tribos, coexistia já a subjugação dos menos afortunados, ou por dominação bélica ou por dívidas (como forma de pagamento de dívidas). Aliás, tal evolução caracterizou o desenvolvimento das relações de produção de outros povos, que passaram pelo mesmo fenómeno evolutivo. A imagem que nos transmitem os historiadores, é a de que o estádio de desenvolvimento dos habitantes da região, era de um considerável atraso em relação, por exemplo, aos povos europeus[246].

---

[246] Diga-se em abono da verdade que, ainda hoje, em Angola, em vastas regiões do território, e um pouco por todo o lado se denota haver um grande abismo entre as populações que vivem segundo padrões tradicionais africanos, e que não foram abalados pela intrusão da potência colonizadora, nem pelo evento da independência do país, que, contrariamente ao que seria de esperar, manteve, senão

O primeiro contacto entre Portugal e os habitantes do reino do Congo estabeleceu-se quando, em 1482[247], chegou a primeira frota portuguesa à foz do rio Congo, comandada por Diogo Cão.

Se numa primeira fase, as relações que se estabeleceram entre o rei do Congo e os portugueses ficaram marcadas por trocas comerciais, das quais Portugal levava mais vantagens, em face da qualidade dos produtos que trocava com os povos autóctones, dos quais recebia produtos de maior valor[248], e nos quais também se contavam escravos, pertença dos reis e nobres africanos, por benefício do sistema de escravatura interna, que era praticado.

Com a colonização do Brasil, em 1520, a actuação de Portugal em relação aos povos que habitavam os reinos do Congo e do Ndongo ou Ngola, que mais tarde deu origem à colónia de Angola, caracterizou-se pela absorção do maior número possível de homens reduzidos à condição de escravos, mesmo sem que o fossem na sua comunidade de origem, e que eram "exportados" para aquela possessão portuguesa situada no outro lado do Atlântico[249].

---

mesmo agravou esse abismo, em virtude de, em benefício do sustento da guerra que se arrastou por mais de 30 anos, terem sido relegados para plano secundário, os fenómenos sociológicos, característicos de um povo que sai de um regime de dominação feroz para ter de assumir as rédeas de uma nação, que já alcançara um certo desenvolvimento económico. Faltou-lhe e aos homens que o compõem a capacidade e a arte de bem gerir de tudo um pouco.

O estado de pobreza de grande parte das populações e o anonimato em que vivem é de tal monta, que os padrões de vida actuais do mundo considerado mais desenvolvido, não é por elas alcançado, nem de perto nem de longe, o que as mantém num estado de alheamento total em relação ao que se passa do outro lado, que se situe além fronteiras do mundo em que sobrevivem, em níveis de vida abaixo dos padrões aceitáveis para o mundo moderno. Mas, fenómeno semelhante encontra-se nas comunidades de baixa renda que habitam as cidades angolanas, e que apesar de em contacto permanente com outros padrões de vida, quer por força de prestação de serviços em empresas e instituições públicas ou privadas, quer por via de outra qualquer actividade que os leve a esse contacto, preservam quase estoicamente, quando de volta ao seu mundo real, as marcas que caracterizam o estado de desconhecimento dos direitos constitucionais que lhes assistem, relegando-as, assim, para que constituam, ainda que tratando-se do número mais significativo da população, para uma faixa amorfa e inexpressiva da população, em matéria de opinião e de luta por aqueles direitos.

[247] Continua a não se ter a certeza sobre se foi no ano de 1842, se no ano de 1843 que Diogo Cão chegou àquele local.

[248] É o que nos conta Alberto de Almeida Teixeira, antigo governador do distrito da Lunda, na sua obra *Angola Intangível*, edição da 1.ª Exposição Colonial Portuguesa, 1934, a p.p.20 e 21, citando Rui de Pina, em *Crónica de el-rei D. João II*, Vol II,: "Ali, Diogo Cão entrou em contacto com os povos que habitavam as margens do grande rio, que se diziam súbditos de um poderoso soberano, cujos territórios se estendiam do Loango para sul, até às terras dos hotentotes (…) ao mesmo tempo que enviava à «mabzi» ou «banza» do Rei, localizada onde hoje é S. Salvador, alguns mensageiros com «ricos presentes de coisas desvairadas»", mas que, segundo a visão de certos críticos, tais presentes e coisas desvairadas se resumiam a missangas, vinho, aguardente e tecidos de má qualidade, vide Carlos Rocha Dilolwa, *Contribuição à História Económica de Angola*, edição da Imprensa Nacional de Angola, 1978, p.11.

[249] Chegaram a ser submetidos à condição de escravos, membros das famílias dos reis, o que deu origem a sublevações contra os portugueses, no intuito de se pôr termo ao tráfico escravo.

A colónia de Angola foi constituída no ano de 1575, com a chegada de Paulo Dias de Novais, à frente de um número de portugueses considerável (para a época), que se instalaram na região, que, a partir de 1576, viria a chamar-se Luanda e que foi, desde os tempos mais remotos, considerada um importante porto, por onde eram evacuadas, para o Brasil, famílias inteiras de africanos, na condição de escravos.

A ocupação portuguesa foi bem recebida por uns e mal acolhida por outros, e caracterizada por constantes guerras, não só como reacção à sua instalação no território, como, acima de tudo, à forma desumana como eram desmembradas famílias, para serem deslocadas para fora do território, vendidas como escravos, rendendo aos cofres da nação portuguesa proventos consideráveis. Em 1834, por exemplo, as receitas provenientes do tráfico de escravos competia em 134 contos, contra 32 contos provenientes da venda de outros produtos[250].

Apesar de, no ano de 1836, o tráfico de escravos nas possessões portuguesas ter sido abolido, oficialmente, por pressão da Inglaterra, continuou, oficiosamente, pelo menos, até 1885[251] (no entanto, em 1858 foi publicada uma lei que determinava que todos os escravos tornar-se-iam livres em 1878), ano em que teve lugar a Conferência de Berlim, que transformou o modo de actuação de Portugal em relação à colónia, cobiçada por outras potências coloniais, que encarou com mais seriedade a ocupação do território, inciando-se a sua ocupação efectiva, em todos os quadrantes do território (guerras de ocupação militar, também designadas por pacificação do território[252]). No entanto, há quem afirme, que em 1903 ainda era praticado o tráfico de escravos[253].

Embora o tráfico de escravos tivesse sido banido, e as suas receitas tivessem sido substituídas, numa primeira fase, pelo comércio da borracha, que durante alguns anos constituiu uma fonte de receitas prioritária para a colónia, até ter sido superada pelo milho e pelo café (em queda no mercado internacional a partir de 1904), e ainda

---

[250] O escravo africano era considerado um produto, uma coisa vendável à semelhança dos demais produtos, e dos quais se distinguia, pelo seu valor venal de grande significado e importância. A designação mais comum que lhe era atribuída era “peça”. Cfr.Beatrix Heintze, *Angola nos Séculos XVI e XVII*, Kilombelombe, 2007, p.p.473 e ss.

[251] O comércio de escravos deixou de se efectuar, através dos principais portos, Luanda e Benguela, passando a ser realizado de modo camuflado, em portos secundários.

[252] Os naturais de Angola que resistiam à ocupação portuguesa eram considerados rebeldes ou selvagens, pelo que se tornava necessário, do ponto de vista da potência colonizadora, pacificar o território, vencendo a sua resistência pelas armas.

[253] Cfr. Carlos Rocha “Dilolwa”, *Contribuição…*, cit., p.22, José Capela, O *Imposto de Palhota e a Introdução do Modo de Produção Capitalista nas Colónias*, Afrontamento, Porto, Maio de 1977, p. 86, Valentim Alexandre, *O Império*, in História Económica de Portugal, Vol II, p.p.369-370.

pelo imposto indígena, instituído em 1906, que se tornou na principal receita da colónia, o trabalho forçado foi o seu sucedâneo imediato. Em 1899, foi editado o Código do Trabalho, com vista a clarificar as relações de trabalho dos nativos, que sob a capa de uma relação contratual trabalhavam em condições pouco dignas e a troco de salários miseráveis. Continuava a observar-se o habitante natural de Angola como um ser apenas dotado para o trabalho menos dignificante e pesado, cuja utilidade residia principalmente na geração das matérias-primas necessárias à exportação para as principais praças compradoras[254]. Mais tarde, já em 1914, foi publicado o regulamento sobre o indigenato[255]/[256], com o objectivo de aperfeiçoar os termos e os objectivos do Código de 1899, e levar o indígena a trabalhar como quer que fosse.

---

[254] Este sentimento em relação aos africanos conduziu o poder central português, em 1914, a pôr em vigor o regulamento do trabalho indígena, de autoria do então ministro das colónias, Alfredo Lisboa Lima que, a propósito do relacionamento entre os portugueses e os africanos, e referindo-se, primeiro aos liberais e depois aos que consideravam serem aqueles, seres de condição inferior, escrevia o seguinte: "… Para uns, todo o esforço para fazer sair o indígena da ociosidade em que em geral vive, por mais bem intencionado, dirigido e cuidadoso que esse esforço seja, é logo censurado com tenaz energia, sob o pretexto de que se procura impor ao indígena trabalhos forçados, quando não se lhe atribui o propósito de favorecer a escravatura.

Os espíritos liberais, desconhecendo as circunstâncias da vida local, levados pelas ideias generosas da igualdade e fraternidade entre todos os homens, e esquecendo que a transformação dos usos e costumes das raças atrasadas não pode ser senão o resultado das influências sociais, lentas na sua acção, e esquecendo ainda que as leis prematuras podem ser ineficazes e mesmo nocivas […] pensam que qualquer obrigação imposta ao indígena é sinceramente considerada como um crime contra a liberdade e, portanto, uma imposição odiosa, que, como tal, é inteiramente inaceitável.

Outros há, que consideram o indígena, e sobretudo o africano, como um ser inferior, pertencendo a uma raça com a qual a sua se não deve de modo algum misturar, ainda mesmo quando o indígena tenha adquirido, pela educação, uma civilização superior à deles. Para esses, o indígena tem de ser utilizado apenas como um ente a quem se obriga ao trabalho, com liberdade que não deve ir além da que se concede a um animal doméstico. E, quando assim não seja, ou deve ser exterminado como nocivo à marcha da civilização, ou obrigado a refugiar-se em terrenos reservados (reservas indígenas) onde vive à sua moda, mas separado do contacto com os brancos." Decreto n.º951, Diário do Governo n.º198, Lisboa, 14 de Outubro de 1914.

[255] Este regulamento foi substituído pelo Código do Trabalho Indígena para as Colónias Portuguesas, publicado em 1928, que serviu de bandeira a Portugal, intitulando-se ter sido o primeiro país a decretar o trabalho livre. Contudo, as disposições mais relevantes deste Código deixam claro que ficava sempre uma porta aberta para a continuidade do trabalho forçado do africano, até porque só o simples facto de haver legislação sobre a prestação de trabalho dos africanos, deixa perceber que estes eram considerados seres de categoria inferior, e que por isso era necessário disciplinar não só a sua utilização pelos europeus, como regular formas de levar os africanos a prestar trabalhos de baixa condição.

[256] O indigenato foi abolido em 1961, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º43.893, de 6 de Setembro, que veio a atribuir o direito de cidadania aos naturais de Angola e atribuir-lhes condições de trabalho que caracterizavam o trabalho dos europeus.

1.1. Panorama das Finanças Públicas na Relação Portugal/Angola

Em Portugal, enquanto ocorria a tarefa de ocupação dos territórios do além-mar, os movimentos políticos sucediam-se com os seus altos e baixos nas finanças públicas, com fundamento no fraco desenvolvimento e crescimento da economia, na debilidade do sistema monetário, para a qual contribuía a inconvertibilidade da moeda portuguesa e a dispersão ou inconsistência da política monetária, no descontrolo na gestão da coisa pública, por ineptidão e um pouco, também, motivado pelos enredos políticas.

Durante os últimos anos de Monarquia Constitucional, as finanças públicas atravessaram momentos fortemente críticos. Vivia-se em permanente busca de meios para a obtenção de orçamentos equilibrados, num ambiente financeiro no qual, nem a nível internacional, nem interno era viável financiar o Tesouro público.

A crise bancária de 1891 que deu origem ao fim do regime do padrão-ouro (por via da entrada em vigor do decreto de 9 de Julho no mesmo ano), substituído por um regime monetário convencional[257], e à concessão de curso forçado às notas do Banco de Portugal, fundado em 1846, provocou uma retracção nos depósitos bancários, uma vez que havia sido perdida a confiança no sistema bancário, o que, por sua vez, conduziu à verificação de uma bancarrota parcial, que teve repercussões, ao nível da captação de recursos financeiros, provenientes de praças financeiras estrangeiras, que encerraram as portas a Portugal, cansadas dos sucessivos pedidos de empréstimo, em anos anteriores, e da fraca capacidade de retorno dos capitais emprestados[258], tendo tido o país recorrido ao financiamento interno, junto do Banco de Portugal[259].

A manutenção de orçamentos equilibrados, apesar do peso que a dívida pública ocupava nas despesas totais e a dificuldade em arrecadar mais receitas fiscais,

---

[257] A adopção deste regime monetário implicou a flutuação da unidade monetária portuguesa nos mercados cambiais, pois, as restantes moedas das principais praças internacionais continuavam a praticar o regime do padrão-ouro.

[258] O arrastar da dívida externa associado a medidas de índole financeira tomadas por Portugal que apontavam para a suspensão dos pagamentos dessa dívida ou para a redução dos seus juros a 1/3, levou os países credores a exigirem a Portugal contrapartidas, que passaram, tanto pela intenção de virem a exercer um controlo directo sobre as receitas públicas portuguesas (França), como pela realização de operações de refinanciamento em troca das possessões portuguesas em África (Alemanha e Grã-Bretanha). O pesadelo causado pela dívida externa culminou com a celebração de um acordo favorável a Portugal, mas teve o efeito de nunca mais ter sido possível a Portugal colocar a dívida fundada nos mercados europeus.

[259] Este recurso foi, porém, temporário, pois cedo tiveram de ser impostos limites à emissão de notas com o único intuito de financiar os défices orçamentais.

criaram uma série de dificuldades aos últimos Governos da monarquia constitucionalista, não tendo a institucionalização da República, no ano de 1910, contudo, alterado o curso da situação, na medida em que se continuou a pugnar pela compressão das despesas, no intuito de manter os orçamentos equilibrados, a qualquer preço.

Com a eclosão da primeira Guerra Mundial, e o consequente aumento das despesas militares, que resultaram dos confrontos entre as tropas portuguesas e alemãs, no sul de Angola e em Moçambique[260], o panorama das finanças públicas portuguesas equilibradas, modificou-se drasticamente, tendo-se passado a assistir a um aumento constante dos défices orçamentais, ao ponto de, em 1919, os gastos atingirem 13% do PIB[261].

No intuito de se financiarem os défices orçamentais em ascensão, recorreu-se, tanto a empréstimos de guerra, concedidos pela Grã-Bretanha, como à emissão monetária pelo Banco de Portugal, o gerou um ambiente preocupantemente inflacionista.

Com o fim da guerra, tentou-se a estabilização do quadro das finanças públicas, através de medidas de saneamento que não tiveram impacto positivo, em virtude de se viver uma grande instabilidade política, níveis elevadíssimos de inflação e de especulação cambial.

A situação em Portugal entre 1918 e 1926 evidenciou não só uma sucessão de Governos, como orçamentos não aprovados ou aprovados extemporaneamente, tornando necessária a aplicação constante da regra dos duodécimos, bem como a incapacidade de cumprimento de pagamentos por parte do Estado[262].

Com a implantação da República em Portugal, iniciou-se o estabelecimento de um novo tipo de relações com a colónia de Angola. Se o primeiro governador enviado de Lisboa, indicado pelos republicanos, tentou pôr termo a alguns dos abusos que caracterizavam o sistema de trabalho instituído para os africanos, os governadores seguintes, tudo fizeram pela supremacia dos portugueses, criando regras que visavam quebrar a estrutura político-social local (dos grupos étnicos angolanos), designando

---

[260] Durante a 1.ª grande guerra, Portugal teve de criar condições no campo militar para se manter em Angola, uma vez que a posição que a Alemanha ocupava no Sudoeste Africano permitiu-lhe criar inúmeros focos de tensão, tendo este país, por diversas vezes atacado localidades situadas no sul de Angola, com intuitos de anexação às possessões que detinha na região.
[261] José da Silva Lopes, *Finanças Públicas*, in História Económica de Portugal, Vol. III, Cap.VIII, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, pp. 267-268.
[262] José da Silva Lopes, *Finanças Públicas*, cit., p.269.

homens de sua confiança para liderarem as populações, e segundo as regras superiormente aprovadas[263].

Em termos financeiros, a institucionalização da República teve repercussões ao nível da maior autonomia da colónia com relação à metrópole[264]: no ano de 1910, por exemplo, verificou-se ter havido uma subida nas receitas, atribuída ao comércio da borracha, muito embora, a partir de 1904, tenha deixado de ser o produto de eleição da economia angolana, em virtude do declínio do interesse comercial do produto, por parte dos países importadores.

No entanto, durante os primeiros anos do domínio republicano, registaram-se défices sucessivos, no orçamento da província de Angola, motivados, em grande parte pelos reflexos da crise económica mundial, em consequência da guerra de 1914-18.

Contudo, a guerra não justificava tudo, pois como se viu, a metrópole vivia um ambiente de descontrolo financeiro, em nada contribuindo para um desenvolvimento salutar das relações que mantinha com as suas colónias, e por consequência provocava, até, níveis de instabilidade, que acresciam às insuficiências da gestão local.

---

[263] A RAU parece-nos ser um bom exemplo do que se afirma, ao ter estabelecido a hierarquia do que denominou por “autoridades gentílicas”, que tinham a seu cargo funções que não fossem contrárias à soberania portuguesa, e que eram remuneradas. Os regedores indígenas de sucessão hereditária, de acordo com os usos e costumes locais, dependiam da aprovação do Governo, assim também os chefes de grupos de povoações cuja indicação dependia da concordância do administrador.

[264] Em 1914 foram aprovadas pelo Parlamento, leis sobre a Administração civil e financeira das colónias. A lei n.º277 determinava que as colónias passavam a constituir organismos administrativos autónomos sob a superintendência da metrópole. Por sua vez, a lei n.º278 estabelecia que as colónias eram entidades financeiras autónomas, sob superintendência da metrópole. As alterações sucessivas a estas leis, conduziram à promulgação, em 1917, da Carta Orgânica de Angola.

Em 1920, continuou a produção legislativa sobre as bases orgânicas das colónias, tendo-se tornado mais ampla tanto a descentralização administrativa como a autonomia financeira. Foi instituído o regime de altos comissários (data de 1921 o Estatuto do Alto Comissário da República em Angola, segundo o qual o alto comissário passava a ter atribuições que, por lei, cabiam ao ministro das colónias), a quem eram atribuídos amplos poderes, sendo da reserva do congresso da República tudo o que implicasse direitos de soberania, autorização para fazer a guerra ou a paz, autorização de empréstimos com caução ou garantias especiais e ainda para alterações à organização judicial.

Em 1921, o alto-comissário da província de Angola decreta a carta orgânica, que veio atribuir funções ao governador-geral, que, de modo geral, já constavam da reforma administrativa de 1907. Contudo, e em matéria financeira, a discussão e votação do orçamento geral da província não exigia a aprovação do Governo central, contrariamente ao que sucedia na reforma de 1907 e, como veio a acontecer posteriormente, a transferência de verbas de capítulo para capítulo do orçamento provincial, e bem assim a votação de empréstimos destinados a obras de fomento e ao reembolso ou conversão de empréstimos anteriores, eram estritamente da competência do Conselho Legislativo.

Em Outubro de 1926, as bases orgânicas da Administração das colónias e a carta orgânica de Angola foram substituídas, voltando uma vez mais a ser substituídas em 1928, vindo a conferir à metrópole mais poderes de fiscalização e de superintendência sobre as colónias, e restringindo, desse modo, a autonomia administrativa e financeira que as disposições legais anteriores haviam demonstrado. Ver Alberto de Almeida Teixeira, *Angola Intangível*, cit., pp.241 e ss..

Angola, por exemplo, na perspectiva de uma maior autonomia, pretendeu dar passos de gigante no domínio do fomento, embora não dispusesse de capacidade financeira para o fazer, o que levou ao recurso a empréstimos avultados junto do Banco Nacional Ultramarino.

Com o fim da guerra, começaram a afluir capitais portugueses e não portugueses, que contribuíram para um certo equilíbrio cambial em Angola, que, no entanto, veio a ser agravado em anos posteriores devido aos empreendimentos infra-estruturais (construção de caminhos de ferro), necessários à ligação das várias regiões, mas excessivamente onerosos, que deram origem a pedidos de empréstimo de valores avultados, que criaram pesadas dívidas aos cofres da colónia, difíceis de gerir, e ainda devido ao excesso de papel-moeda em circulação que impelia os seus detentores a fazerem saques sobre várias praças financeiras, sem a necessária cobertura cambial.

Quando, devido a medidas de estabilização monetária, tomadas em 1924 se conseguiu quase recuperar a estabilidade financeira, em 28 de Maio de 1926 cai a I República em Portugal, através de um golpe militar, instituindo-se um regime ditatorial, a que se decidiu designar por Estado Novo.

Os primeiros anos da ditadura foram marcados por sérias dificuldades financeiras, em virtude de o comando militar que a liderava ter provocado uma subida significativa das despesas efectivas, tendo-se registado um défice orçamental de mais de 50%.

A partir de 1928, com a nomeação do Ministro das Finanças, António de Oliveira Salazar, a ditadura tomou corpo, também, na área das finanças públicas, tendo-se registado um aumento das receitas fiscais e uma descida ou compressão notória das despesas, principalmente das respeitantes à Administração Pública e à educação, por oposição aos gastos com a guerra e com obras públicas que chegaram mesmo a registar um aumento.

Em 1933, entrou em vigor a nova Constituição da República, que em matéria financeira, dotou o Executivo de amplos poderes de decisão orçamental, tendo retirado ao Parlamento (Assembleia Nacional) a faculdade de aprovar o orçamento, e a quem passou a competir, apenas, a aprovação de uma lei, conhecida por “lei de

meios", através da qual o Governo era autorizado a cobrar receitas e a realizar despesas, sem imposição de quaisquer limites[265].

Sob os herméticos princípios ditados nos primeiros anos pela política de finanças públicas adoptada, pelo Estado Novo, dos quais se destacava o equilíbrio orçamental, a economia portuguesa, durante a década de 30, não registou alterações ou inovações de realce, pelo menos até ao evento da segunda Guerra Mundial, ocorrido em 1939, cujos efeitos se fizeram sentir ao nível das despesas militares, pese embora a posição de relativa neutralidade de Portugal face do conflito, com uma subida de cerca de 60%, ao passo que as receitas fiscais baixaram em aproximadamente 20% entre 1939-1945.

Este quadro financeiro não afectou grandemente a preservação do equilíbrio dos orçamentos que após o conflito e até ao fim do regime instituído em 1926, aliado à contenção das despesas e a uma moderada carga fiscal, continuou a caracterizar as finanças públicas portuguesas[266].

1.2. Repercussões das Políticas Financeiras do Estado Novo na Autonomia Administrativa e Financeira da Colónia de Angola

Os efeitos da ditadura na metrópole começaram a sentir-se, após a sua institucionalização, imediatamente, nos anos mais próximos, em Angola. Em 1928, por exemplo, foi alterado o estatuto de autonomia administrativa e financeira, com a entrada em vigor de nova carta orgânica para Angola. A partir desse momento, a gestão das finanças públicas da colónia ficou sujeita aos ditames das políticas financeiras do Governo central, que, como se viu, arvorava como ponto de honra o fecho equilibrado dos anos económicos, à custa de muitos cortes na despesa pública.

---

[265] Nuno Valério, *Os Orçamentos do Estado*, in *As Finanças Públicas no Parlamento Português, Estudos Preliminares*, Edições Afrontamento, Colecção Parlamento, 2001, p.p. 45 e ss, na abordagem que faz às regras constitucionais, em matéria orçamental, destaca dois regimes distintos para a aprovação do orçamento que foram sendo adoptados pelo Parlamento português, em diferentes épocas. Assim, é-nos referido que o primeiro "esquema" de aprovação do Orçamento do Estado, previsto na Constituição de 1822, na Carta Constitucional de 1826, na Constituição de 1838 e na Constituição de 1911, consistia na aprovação, pelo Parlamento, antes do início do ano económico, do Orçamento do Estado por uma lei de receita e despesa ou por uma Lei do Orçamento. Quanto ao segundo "esquema", que era previsto na Constituição de 1933 e na Constituição de 1976, até da revisão de 1982, consistia na aprovação, antes do ano económico, do Orçamento do Estado pelo Governo, através de decreto orçamental ou de decreto-Lei Orçamental, cabendo ao Parlamento, também, antes do ano económico, autorizar a aprovação do orçamento, através de uma lei de autorização de receitas e de despesas ou de uma Lei do Orçamento.

[266] José da Silva Lopes, *Finanças Públicas*, cit., p.272.

Ficaram, assim, segundo se diz, afectadas as competências de que Angola dispunha no domínio financeiro, uma vez que o orçamento passou a depender da aprovação do Ministro das colónias, podendo, no entanto, o órgão deliberativo da colónia, o Conselho Legislativo, transferir verbas de capítulo para capítulo, e tendo passado os empréstimos a sofrer igualmente fortes limitações.

Encontrando-se em projecto a Constituição que viria a entrar em vigor em 1933, e porque a Constituição de 1911 no seu Título V continha disposições sobre a autonomia e descentralização de Angola[267], que volvidos 20 anos não tinham sido postas em prática, o Ministro das colónias, Oliveira Salazar, tudo fez para que aquele Título da Constituição em vigor, fosse substituído pelo diploma que ficou conhecido por Acto Colonial, o que aconteceu a 8 de Julho de 1930, com alterações introduzidas em Abril de 1933, de modo a estar conforme as exigências da Constituição aprovada no mesmo ano, e através do qual se legislava: sobre o estatuto das colónias em face da metrópole, que passaram a tomar a designação de "províncias ultramarinas", e que juntamente com a metrópole constituíam o "império colonial português"; sobre o modo de relacionamento entre a Administração e população portuguesa com as populações autóctones (os indígenas) e as condições em que assentaria o futuro fomento de Angola e o povoamento, em toda a extensão do território, pela população oriunda da metrópole; sobre o regime político e administrativo; e ainda sobre as garantias económicas, a doutrina das bases orgânicas e a política da unidade económica[268].

Na versão inicial do Acto Colonial, consagrava-se para as colónias o estatuto de pessoa moral (art.º37.º), detentora de um activo e um passivo, próprios, e tendo capacidade de arrecadar as suas receitas e dispor delas na realização de despesas, sob sua responsabilidade (art.º38.º), elaborando para isso um orçamento privativo[269] (art.º40.º[270]), cuja execução passava a estar dependente da aprovação expressa do Ministro das colónias (parágrafo 1.º do art.º40.º), de forma a evitar a ocorrência de

---

[267] A bem dizer o regime previsto naquele Título da Constituição estendia-se às demais províncias ultramarinas: "Na Administração das províncias ultramarinos predominará o regime da descentralização, com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas".

[268] Em ordem a preservar a política de unidade económica, falava-se numa harmonização dos interesses da metrópole com os das colónias, em matéria de estabelecimento de regimes aduaneiros, admitindo-se que não seria de pôr em causa a descentralização financeira das colónias.

[269] O artigo 6.º da Lei n.º1900, de 21 de Maio de 1935 determinava que esses orçamentos privativos eram elaborados segundo um plano uniforme e de acordo com os princípios da unidade universalidade, previstos no artigo 63.º da Constituição de 1933.

[270] Este artigo do Acto Colonial, alterado em 1945, pela lei n.º2009, de 17 de Setembro de 1945, veio determinar a aplicação do princípio do equilíbrio orçamental formal.

défice. Em caso de não aprovação do orçamento, pelo Ministro, até 30 de Junho, continuaria em vigor o orçamento anterior, por duodécimos, em relação à despesa ordinária e bem assim aos créditos sancionados, durante aquele ano, para ocorrer a novos encargos permanentes (parágrafo 2.º do art.º40.º).

Cabia ao Ministro das colónias verificar as receitas, a legalidade e exactidão das despesas. O risco de défice ou a sua verificação efectiva implicava a introdução de correcções para restabelecer o equilíbrio. O princípio do equilíbrio, tal como sucedia na metrópole, era a regra de ouro da gestão financeira.

Também a matéria de empréstimos teve consagração neste diploma, que vedava a possibilidade de recurso directo, pelas colónias, a empréstimos externos (art.º45.º), colocando a metrópole como sustentáculo de ajudas financeiras a estas, mediante a prestação de garantias (art.º45.º).

O Acto Colonial veio restringir ainda mais o grau de autonomia das colónias, já limitado pelas cartas orgânicas de 1928. O seu artigo 47.º era exemplificativo, ao determinar que tanto seria restringida a autonomia financeira das colónias, quando ocorressem situações graves nas suas finanças, como pelo perigo que essas situações pudessem causar à metrópole[271]. As ajudas financeiras prestadas pela metrópole, aparentemente, benéficas, tinham o reverso da medalha, consistindo no cerceamento da iniciativa financeira das colónias, na medida ou à boa maneira das consequências que os auxílios financeiros ainda hoje têm na autonomia das Autarquias Locais.

---

[271] O Título VII da Constituição de 1933, dedicado ao ultramar português, segundo a Lei n.º2048, de 11 de Junho de 1951, atribuía a designação de províncias ultramarinas, aos territórios considerados colónias portuguesas (art.º134.º) e garantia-lhes autonomia financeira, enquanto pessoas colectivas de direito público (art.º165.º), mantendo-se praticamente sem alteração algumas das disposições já vinham vigorando, com excepção das disposições referentes à votação dos orçamentos das colónias, a cargo dos seus próprios órgãos (art.º168.º), que comportassem apenas as receitas e despesas permitidas por diplomas legais, ao regime de atribuição das receitas e despesas e regras de fiscalização ou superintendência a que passariam a estar sujeitos os Governos das províncias ultramarinas, com vista à salvaguarda da ordem financeira (art.º169.º), à obrigatoriedade do envio das contas anuais das províncias ultramarinas ao Ministério do Ultramar, para que após verificação e objecto de justificação, serem submetidas a julgamento do Tribunal de Contas e tomadas pela Assembleia Nacional, à proibição do recurso a praças estrangeiras para obtenção de capitais, pelas províncias, que eram tomados pela metrópole, exclusivamente, embora destinando-se àquelas, que teriam de assumir a responsabilidade para com a metrópole.

A lei de revisão n.º3/71, de 16 de Agosto, alterou aquele Título, vindo a admitir a concessão do estatuto de Estado a algumas províncias ultramarinas (art.º133.º), como foi o caso de Angola, conferindo-lhes, no domínio da autonomia financeira, "o direito de dispor das suas receitas e de as afectar às despesas públicas, de acordo com a autorização votada pelos órgãos próprios de representação", de acordo com os princípios da unidade, universalidade e equilíbrio orçamental (al.d), art.º135.º). A autonomia financeira estava, porém, sujeita à fiscalização dos órgãos de soberania da República, a quem competia prestar auxílios financeiros, proporcionando-lhes as operações de crédito convenientes (al.f), art.º136.º).

A crise que se abateu sobre Angola, em 1930, não pode ser atribuída tão somente à má gestão das autoridades locais, mas principalmente dos limites impostos, pelo Governo central à autonomia financeira, que, bem vistas as coisas, não passava senão de uma ficção[272]/[273]. Nesta questão, as opiniões divergem, pois os defensores do

---

[272] As Associações Comerciais de Angola, in *Considerações sobre o Problema das Transferências de Angola*, Lisboa, 1932, apud José Capela, in *Imposto de Palhota e a Introdução do Modo de Produção Capitalista nas Colónias*, Afrontamento, Porto, Maio de 1977, p.p. 215-216 numa reacção às acusações feitas, pelo então subsecretário de Estado das finanças, Armindo Monteiro, sobre os resultados do ano comercial de 1929, respondem com uma apreciação feita por um autor, sobre política colonial, e segundo a qual "as colónias portuguesas eram governadas no interesse da metrópole, como o provam a criação de monopólios numerosos, as restrições industriais, os impostos exagerados e a exploração brutal das riquezas ultramarinas". Por aqui pode observar-se que existia um forte sentimento de discordância em relação à excessiva intromissão da metrópole na gestão da vida das colónias, a quem acusavam, e não sem justa razão, de criar entraves de vária ordem, para evitar que fosse cortado o cordão umbilical, à custa do qual continuava a alimentar-se. No mesmo sentido, afirma Carlos Rocha "Dilolwa", *Contribuição…*, cit., p.102.

[273] O conceito de autonomia financeira tem vindo a ser tratado por numerosa doutrina, daremos conta, aqui, de algumas opiniões, que nos abalançaram a formular a afirmação encontrada no texto. Antes porém, transcrevemos o conceito de "autonomia financeira ultramarina", que no entender de Lourenço Mendes da Conceição, *Breves Reflexões sobre a Administração Financeira do* Ultramar, Luanda, 1961, p.13, consistia na "faculdade de as províncias ultramarinas portuguesas administrarem os seus bens e rendimentos livremente", admitindo a final que tal Administração livre seria desenvolvida "sob fiscalização do Governo central". A autonomia financeira segundo Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, cit., Vol.I, p.p. 152-153, "é um atributo dos poderes financeiros das entidade públicas infra-estaduais, relativamente ao Estado. Em termos gerais, ela pode definir-se como a medida da liberdade dos poderes financeiros das entidades públicas; ou a capacidade financeira de uma pessoa ou órgão público.". Marcello Caetano defendia que havia "autonomia financeira quando os rendimentos do património da pessoa colectiva e os outros, que a lei permite cobrar, sejam considerados receita própria, aplicável livremente, segundo o orçamento privativo, às despesas ordenadas por exclusiva autoridade dos seus órgãos.", *Manual de Direito Administrativo*, Vol.I, p.222.

Mais recentemente, Vital Moreira que defende um sentido formal e material de autonomia financeira, refere, quanto ao primeiro, que não é exigível a auto-suficiência financeira, mediante receitas próprias, independentes do Estado, no que respeita à Administração autónoma, quanto ao segundo, para o A., este existe quando a pessoa colectiva dispõe legalmente de receitas próprias, que governa segundo orçamento próprio e afecta às suas despesas, por ela mesma aprovadas, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, p.p.199-200.

Para Eugénio Simón Acosta, *Los Princípios del Benefício. Capacidade Económica y Provocacion de Costes y los Tributos Próprios Municipales,* in a Problemática da Tributação Local, Seminário Internacional, MPAT, Coimbra, 1989, "a autonomia financeira significa, antes de mais, liberdade de emprego de recursos disponíveis, isto é, liberdade de efectuar despesas.". José J. Ferrero Lapatza, *Curso de Derecho Financiero Español*, cit., p. 63, comentando o artigo 156.1 da Constituição espanhola ("las Comunidades Autónomas gozarán de autonomia financiera para el desarrollo y ejecución de sus competências…") afirma que a "autonomia financiera significa, en esencia, recursos próprios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos.

Vincent Dussart, *L'Autonomie financière des pouvoirs publics constitucionnels*, CNRS Editions, Paris 2000, pp.12-17, ao analisar o conceito de autonomia financeira começa por afirmar que "cette expression, employée par les juristes de droit public, est de celles dont le contenu reste souvent indéfinissable. Cita a propósito, Jean-Claude Maitrot, *Recherches sur la notion d'autonomie financière*, Paris, 1972: "l'autonomie financière est une notion envahissante, elle s'applique à des instituitions nombreuses e variées. Elle caractérise aussi bien les collectivités territoriales que les établissements publiques, les entreprises publiques que les assemblées parlementaires, des services personnalisés que des organismes dépourvus de la personnalité morale." Dussart recorre ao dicionário Larousse, segundo o qual "*autonomie* financière" significa a "situation d'un service public qui administre, gere librement ses propres ressources". Para Dussart a autonomia financeira "semble apparaître comme la faculté pour une institution de fixer les règles d'élaboration et d'adoption de son budget, d'en fixer librement le montante et d'en assurer l'exécution et le controle." Do seu ponto de vista, e em face da complexidade

regime entendiam que Angola tinha uma forte tendência perdulária e que fruto da autonomia de que gozava, se havia instalado a indisciplina e a corrupção nos serviços, que dispondo de um número elevado de funcionários, não executavam a sua missão[274], tudo levando a crer que as finanças públicas estavam a saque, em face dos abusos praticados, com a maior das impunidades. Os críticos do regime apontavam como razões para a crise, o facto de a metrópole assumir uma posição proteccionista e asfixiante sobre as colónias e, designadamente, sobre Angola, cujo relacionamento económico se desenvolvia na base da obtenção de benefícios para a metrópole, em detrimento dos interesses de Angola. Referem como exemplo disso: o estabelecimento de pautas aduaneiras mais gravosas para os produtos vendidos pela metrópole a Angola, o que não acontecia quando esta exportava produtos para a metrópole, além das limitações impostas à implantação de uma indústria transformadora local para certos produtos, que tinham de ser exportados pela metrópole, como era o caso do vinho e dos tecidos, ainda que não fossem de boa qualidade[275].

Além disso, haverá que recordar, que em 1929-30 eclodiu a grande depressão que abalou de modo considerável grande parte das praças financeiras, não tendo sido

---

do conceito deve distinguir-se entre autonomia financeira administrativa e autonomia financeira constitucional.

Loïc Philip, *Finances Publiques*, 4e édition, 1993, p.265, afirma que Constituição e a lei ordinária consagram a autonomia financeira de certas colectividades ou organismos em relação ao Estado, o que significa que "leurs dépenses et leurs recettes ne figurent pas dans la loi de finances et ne sont, par conséquent, pás soumises à l'autorisation du Parlement. Cês collectivités ou organismes ont leurs propres dépenses et recettes; elles peuvent recourir à l'emprunt et ce sont leurs propres organes déliberatifs et executifs quei se chargent de la préparation, du vote de l'éxecution de leurs budgets ou comptes.".

Pierre Lalumière, *Les Finances Publiques*, 8e édition, 1986, p.154, afirma que a autonomia financeira "est toujours définie négativement; elle n'est ni la reconaissance d'une indépendance financière sans controle, ni l'assimilation pure et simple au régime financier des administrations de l'État.".

[274] Pertencem a um governador-geral de Angola as afirmações que se seguem, a respeito da contabilidade pública da época: "A situação dos serviços de fazenda e das contas públicas era deplorável, anteriormente a 1931-1932 (…). Por ser deficiente e errada a contabilidade não mereciam a menor confiança os números fornecidos pela Fazenda (…). Da dívida da colónia nada se sabia de positivo. Não estava escriturada. (…). Apesar das medidas de repressão por vezes promulgadas em anos anteriores, os desmandos na realização das despesas por conta do Estado eram frequentes e ficavam impunes. Os funcionários de todas as categorias assumiam encargos para o Estado sem autorização legal e com desprezo do orçamento (…).", Alberto de Almeida Teixeira, *Angola Intangível*, cit., pp.264-265.

[275] E a este propósito, ainda que não parta de um crítico do regime, não dispensamos a transcrição do extracto que contém uma afirmação de Alberto de Almeida Teixeira, respeitante ao vinho que se bebia em Luanda, na época: "É, também, origem de crítica e censura o consumo que se faz em Angola de cerveja (de produção local e importada), que os críticos interessados entendiam dever-se substituir por vinho. Queríamos ver esses fáceis censores, num dia quente de Luanda, em Janeiro ou Fevereiro, quando na labuta da vida a garganta seca lhes impuzesse uma bebida fresca ou gelada, à falta de boa água que não existe, se poriam de parte uma caneca de cerveja fresca e espumante para a substituir por um copo da ordinária beberagem que por lá se exporta, - o bem conhecido vinho para preto.", *Angola Intangível*, cit., pp.356-357.

Portugal uma excepção, cujos efeitos e repercussões também atingiram as suas colónias. Em Angola, diminuíram as importações de alguns produtos, tal como as exportações se passaram a fazer a preços mais baixos, devido à baixa das cotações no mercado internacional.

Durante os primeiros anos de ditadura e, pese embora houvesse a exigência de manter os orçamentos equilibrados[276], as operações de fomento implicaram que fossem pedidos empréstimos ao Banco Nacional Ultramarino[277], criado para prover as necessidades monetárias das colónias.

Quando o Banco Nacional Ultramarino se retirou de Angola, esta tinha uma dívida de 162.000.000$, resultante dos empréstimos concedidos pelo mesmo. Mas foram também solicitados empréstimos à Caixa Geral de Depósitos, nos anos de 1921-1923, no valor de 16.500 contos, assim como à Companhia de Diamantes, que emprestou 20.337.362 francos franceses e 139.537 libras esterlinas. A obtenção de tais créditos e o afluxo excessivo de moeda posta em circulação geraram uma situação inflacionista ("inflação de meios de pagamento e de créditos"[278]) e a consequente desorganização monetária, conduzindo à subida de vencimentos e salários e ao agravamento do custo de vida.

---

[276] Henrique Galvão, que era deputado por Angola, em 1949, criticando a opinião de Marcelo Caetano sobre o seu regozijo, por se conseguirem obter sucessivos orçamentos equilibrados, tece algumas considerações a respeito do cumprimento estrito do princípio do equilíbrio orçamental, aplicável também aos orçamentos da colónia, que achamos valer a pena transcrever: "o equilíbrio do orçamento não é um fim nem o objectivo de uma política, como ainda se supõe em alguns sectores da Administração colonial, que para o obterem mais não precisam do que lápis e borracha (…). Conseguiu-se, de facto, em 1930, e depois, um equilíbrio técnico do orçamento. (…) Não se provou, no entanto, que o equilíbrio alcançado, tal como se alcançou, estivesse em perfeito acordo com os interesses superiores da colónia (…) como decerto estava com os princípios técnicos. (…) Paralizaram-se durante anos serviços fundamentais de fomento (…). Reduziu-se o quadro administrativo a um pauperismo de recursos que se instalou para sempre e teve como consequência a desmoralização dos funcionários, a introdução do suborno, a acção pela ilegalidade e a perda do nível construtivo do quadro. As dotações atribuídas aos serviços essenciais apenas consentiram que estes existissem (…) sem permitir que agissem; e os serviços, sem outra função possível, senão a de consumirem anualmente, sem o menor rendimento útil, as magras verbas de que dispunham, burocratizaram-se doentiamente (…). As preocupações fazendárias, quanto à segurança do tal equilíbrio, absorveram, complicaram e inutilizaram para a acção as melhores energias e vontades; o fim, o objectivo da Administração consistia em fabricar saldos, fosse como fosse - e estes gloriosamente mais visíveis nas contas que as ruínas à custa das quais engrossavam. (…) - e tão cegamente que até as receitas do imposto indígena foram desfalcadas (…).", *Por Angola (Quatro Anos de Actividade Parlamentar), 1945-1949*, Lisboa, 1949, p. 197, citado por José Capela, *O Imposto de Palhota…*, cit., p.p.216-217.

[277] O segundo mandato de Norton de Matos, exercido na qualidade de alto-comissário, foi marcado por vários pedidos de empréstimo àquele banco, para as operações de fomento que tinha em vista realizar, mas que depois não teve capacidade para reembolsar, tendo deixado uma dívida considerável nos cofres da colónia.

[278] Alberto de Almeida Teixeira, *Angola Intangível*, cit., p.387.

É precisamente no ano de 1926 que o Banco Nacional Ultramarino, que até então (e desde 1865) tinha sido o sustentáculo do sistema monetário e financeiro de Angola, se retira e em sua substituição é criado o Banco de Angola com competência para emitir moeda angolana, a que se convencionou chamar de angolar (a primeira emissão teve início em 1928), com curso legal em Angola e poder liberatório ilimitado e convertível. Nesse mesmo ano, no âmbito de uma reforma monetária, é criada a Junta da Moeda de Angola, com o intuito de controlar a circulação monetária e dirigir o Fundo de Reserva da Moeda[279]. Em simultâneo, fazia-se a conversão da dívida de Angola contraída junto do Banco Nacional Ultramarino.

A criação do Banco de Angola resultou de um acordo entre o Estado e o Banco Nacional Ultramarino, tendo este ficado interditado de actuar em Angola, mas como contrapartida deter uma participação no Banco de Angola e ainda poder ser seu representante, tanto nas demais colónias, onde houvesse filiais, como em outras praças financeiras.

Não obstante a reforma monetária de 1926, a situação financeira de Angola continuou a ser deficitária, tendo como uma das causas, o descontrolo na realização de transferências dos cidadãos portugueses para a metrópole, que gozavam de prioridade máxima[280].

Em 1927, o orçamento de Angola encerrou com um défice de 58.000 contos, tal como em défice vinham encerrando os orçamentos dos anos anteriores. Entendeu-se, então, ser necessário encetar nova reforma financeira no ano de 1929, tendo como principal foco de atenção o respeito pelo equilíbrio orçamental[281], a unificação da

---

[279] Passaram a ficar em circulação as cédulas e moedas metálicas da Junta da Moeda e as notas do Banco de Angola. De igual modo, as transferências para a metrópole passaram a fazer-se tanto pela compra de ordens de pagamento no Banco como na Junta da Moeda, desde que se constituísse a suficiente cobertura.

[280] No relatório da reforma monetária de 1926, atribuía-se a crise financeira de Angola, também, a outras causas: a deficiente capacidade financeira das empresas e colonos que se estabeleciam em Angola, a convicção que os colonos tinham sobre a capacidade ilimitada do Banco emissor para a realização de transferências, a inflação resultante das emissões do Banco emissor, as crises monetárias da metrópole, a autonomia financeira abruptamente concedida à colónia, as manobras do Banco de Angola e da metrópole, ver Alberto de Almeida Teixeira, *Angola Intangível*, cit., p.388.

[281] Para que o equilíbrio orçamental fosse alcançado, era necessário aumentar as receitas (foi aumentado o imposto de cubata ou palhota, subiram os direitos de exportação e foi criado o imposto de rendimento), diminuir as despesas e repensar a dívida, de modo a reduzir os seus encargos, pois a dívida que se acumulava, nem sempre era fruto das necessidades e responsabilidades da colónia, mas da metrópole. Isto mesmo, a respeito da dívida, veio a reconhecer o então ministro das colónias, Armindo Monteiro, ao afirmar: “Nem sempre pode dizer-se que a culpa da acumulação de dívidas seja só das colónias. Há a acrescentar uma circunstância agravante: é que as colónias não eram sempre ouvidas sobre os adiantamentos que lhes faziam e não podiam opor-se ao crescimento das dívidas.”, ver Alberto Teixeira de Almeida, *Angola Intangível*, cit., p.424.

circulação fiduciária (extinguiu-se a Junta da Moeda), a criação de um fundo de garantia e amortização[282] e um fundo cambial.

No entanto, os orçamentos das colónias sucediam-se deficitários por três razões fundamentais: a produção em que se fundavam as exportações de produtos angolanos era condicionada, pois alguns não podiam ser fabricados em Angola, porque tinham de ser importados, exclusivamente, da metrópole, ao que acrescia o facto de os produtos exportados terem de dirigir-se, principalmente, para a metrópole[283], e ainda o facto de os exportadores transferirem para a metrópole, os rendimentos resultantes das actividades desenvolvidas na colónia.

Os défices orçamentais que até ao Estado Novo se sucediam, deixaram de se registar, a partir de 1932, com recurso à realização de muitos cortes, principalmente, no campo das transferências de lucros para a metrópole e nas importações, mas sem que significasse a sanidade da economia angolana. De facto, a partir de 1931, a balança comercial passou a evidenciar resultados positivos, mas, nem por isso, a posição dos activos cambiais melhorou, tendo-se verificado a sua ascensão, apenas a partir de 1937.

Contudo, somente a partir de 1941 as transferências para a metrópole foram liberalizadas, fruto de um maior equilíbrio, resultante de excedentes comerciais que foram acumulados ao longo dos anos.

Registou-se igualmente uma maior estabilidade em relação ao angolar, que passou a estar ao par do escudo metropolitano.

Enquanto durou a 2.ª Guerra, o comércio mundial foi bastante afectado e, em Angola, as importações foram forçosamente reduzidas (com excepção dos produtos que obrigatoriamente tinham de ser importados a Portugal, como vinhos e tecidos), pois a escassez de oferta e as dificuldades colocadas na exportação dos produtos, provocaram a alta de preços, factores que induziram que o desenvolvimento da indústria transformadora angolana desse alguns passos importantes. Esta relativa autonomia na produção interna contribuiu para o alívio da balança comercial e para a diminuição das despesas públicas e consequente excedente orçamental.

---

[282] Este fundo tinha por fim, garantir e amortizar a circulação de cédulas do Banco e de que resultou a transformação da dívida de obrigações do Banco de Angola em dívida quase gratuita da circulação fiduciária especial do Estado, ver Alberto Teixeira de Almeida, *Angola Intangível*, cit., p.399.

[283] Na opinião de alguns autores, e das próprias Associações Comerciais Angolanas, os produtos eram adquiridos à colónia a um preço, para serem vendidos pela metrópole a mercados estrangeiros a preços superiores, lucrando esta com essas transacções.

Durante o período de 1939 a 1945, a percentagem de importações que Angola efectuou a Portugal oscilou entre os 43,5% e os 65,35%, o que expresso em escudos representou 97.974 contos, no primeiro ano e 345.480 no último ano, enquanto que as importações às outras colónias portuguesas se situaram entre 0,07% e 0,58%, o que representou 160 contos em 1939 e 4.471 contos em 1945. E em relação a outros países, como os Estados Unidos da América e a Inglaterra, as importações oscilaram entre os 56,87% e os 33,78%, que expresso em contos representaram 129.440 contos, no primeiro ano e 178.605 contos no último ano.

Portugal tornou-se, durante a guerra, pelas razões atrás citadas, o principal exportador para Angola, no entanto, porque apresentava carências relativamente a alguns produtos, de que a colónia necessitava, esta teve de passar a desenvolver algumas indústrias, de modo a bastar-se a si própria.

A partir de 1946, a província de Angola passou a ser uma importante produtora e exportadora de café, tendo-se valido da subida do preço deste produto no mercado internacional, principalmente a partir da eclosão da guerra Coreia de 1950-53. O café foi considerado o principal produto de exportação de Angola entre os anos de 1946 e 1972. O "boom" com a produção do café permitiu que a balança comercial entre 1950 e 1956 apresentasse excedentes consideráveis. Tal quadro veio a reverter entre 1957[284] e 1960, em virtude da descida, no mercado mundial, dos preços de certos produtos de exportação (café, sisal e milho) e em simultâneo se manterem como obrigatórias as importações de vinhos e têxteis produzidos pela metrópole, aliadas às necessidades em equipamentos.

Portugal, no intuito de captar fundos gerados pela colónia, cuja economia parecia vir a ser promissora, e que já vinha atingindo algum grau de complexidade, decidiu apostar fortemente no seu crescimento e desenvolvimento, lançando a partir de 1953, o que passou a denominar-se por planos de fomento. O primeiro plano de fomento teve lugar no período compreendido entre 1953-1958, o segundo ocorreu entre 1959-1964, o terceiro plano denominado por plano intercalar de fomento foi

[284] Ano em que a economia mundial entrou em crise, em consequência do surto inflacionista que vinha caracterizando várias economias, designadamente, a americana, o que criou problemas à balança comercial de Angola que nesse ano (- 202 815 contos) e no seguinte (- 49.721) encerrou deficitária. Nos dois anos seguintes a balança comercial continuou a registar défices e a partir de 1959, a balança de pagamentos passou também a ser deficitária, não obstante os excedentes comerciais (apenas em 1967, a balança comercial registou um saldo negativo -1061 mil contos -), em virtude da liberalização que caracterizava o sistema de pagamentos. Em 1972, pela primeira vez desde 1959, a balança de pagamentos apresentou o saldo positivo de 967 milhares de contos, com a entrada em vigor do novo regime de pagamentos interterritoriais.

implementado de 1965-1967, o terceiro plano de fomento vigorou entre 1968 e 1973 e o quarto e último plano de fomento, haveria de acontecer entre 1974 e 1979, não tivesse sido interrompido com o evento da independência de Angola.

No período compreendido entre 1959 e 1963, foram operados, uma vez mais, cortes nas transferências entre Angola e Portugal, impostos pelo Governo central. No último ano, entrou em vigor um novo sistema de pagamentos, extensível a todos os territórios ultramarinos que pertenciam à zona do escudo. Aliás, esta intenção de congregar todas as colónias numa união conjuntamente com a metrópole já estava patente no Acto colonial (art.º34.º) e veio a fazer parte do próprio texto da Constituição de 1933 (art.º158.º).

Datada de 1953, a Lei Orgânica do Ultramar, instrumento que visava o estabelecimento de um relacionamento mais estreito entre a metrópole e as suas possessões ultramarinas, numa altura em que, curiosamente, algumas das outras metrópoles europeias iniciavam processos de descolonização, e que culminaram com a independência de algumas das suas colónias. Em 1957, o Ghana tornou-se independente, seguido pela Guiné-Conakry, em 1958.

Não relevando estes movimentos independentistas, que um pouco por todo o mundo se desencadeavam, em particular, em África, e em relação aos países limítrofes de algumas colónias do espaço português, é publicado o Decreto-Lei n.º44.016, de 8 de Novembro de 1961, que instituiu o espaço comum português, abolindo as barreiras alfandegárias entre as várias possessões coloniais e, além disso, instituiu a uniformização de tratamento em domínios tais como a Administração e o controlo cambial.

A partir de 1961, Portugal decidiu adoptar uma estratégia económica, que apontando para o desenvolvimento e crescimento económicos de Angola, consistia na abertura das portas ao investimento estrangeiro, até então limitado à área de extracção de diamantes. Tal abertura a capitais estrangeiros motivou a publicação, em 1965 de um Código de investimento, com vista a regular a aplicação daqueles capitais.

Entretanto, a saúde financeira de Angola crescia a olhos vistos, não obstante os custos que passaram a ser dispendidos com a situação militar adversa para a metrópole, em 1961, e a que acrescia uma balança de pagamentos deficitária (os saldos da balança comercial eram sempre positivos), em virtude do descontrolo na realização de transferências da colónia para a metrópole e ainda para a origem das

empresas de exploração de diamantes (que gozavam de um regime cambial especial), o que colocava a posição dos activos cambiais em défice.

O orçamento de Angola, em 1961, apesar de todas estas adversidades, encerrou com um excedente de 114.746 contos, não obstante o aumento do peso da dívida, que, nesse ano, subira 42,5%[285], em virtude do recurso a empréstimos internos e externos. Nos anos que se seguiram, as contas públicas apresentaram sempre saldos positivos, mas tanto as despesas com a guerra, como a dívida continuaram em subida vertiginosa[286]:

	Dívida pública/contos	Despesas militares /contos
1962	2.832.859	206.000
1963	3.485.318	356.913
1964	…………	………
1965	4.272.937	615.896
1966	4.806.658	606.966
1967	5.051.727	862.443
1968	5.953.967	809.971
1969	6.522.164	846.618
1970	7.319.832	861.941
1971	8.043.645	830.813
1972	9.066.556	1.074.743
1973	9.470.592	1.223.114

Em 1962, no intuito da consolidação do espaço comum português, é instituído um sistema de pagamentos interterritoriais (Decreto-Lei n.º44.703, de 17 de Novembro), que entrou em vigor em 1 de Março de 1963, tendo sido criado, na metrópole, um fundo monetário da zona escudo[287], que se colocava acima dos fundos cambiais criados nas colónias, que serviam de instrumento para a realização de pagamentos internacionais.

[285] Em 1960 a dívida pública cifrava-se em 1.712.265 contos e em 1962 subia para 2.440.026 contos.
[286] Os dados que se apresentam foram retirados da obra *Contribuição para a História Económica de Angola*, de Carlos Rocha Dilolwa, 1978, pp.121e ss.
[287] A finalidade deste fundo consistia na dotação dos fundos cambiais de activos, sempre que estes necessitassem de auxílio em divisas para realizarem as transferências de cambiais. Bastas vezes ele teve de socorrer o fundo cambial de Angola, que, como se sabe, ao longo dos anos 50-60 registava défices sucessivos na balança de pagamentos, motivados pela situação deficitária dos seus activos cambiais. Em 1968, foi publicado o Decreto-Lei n.º48.702, de 23 de Novembro, que estabelecia o aumento do prazo dos empréstimos de dois para quatro anos, que o fundo monetário fazia aos fundos cambiais das colónias, admitindo o alargamento desse prazo em casos excepcionais.

O sistema de pagamentos criado, em face do volume de transferências a realizar e a escassez de divisas, não conseguiu suster a formação de atrasados, evidenciando uma situação cambial difícil, ano após ano, e que se arrastou até 1972, altura em que entrou em vigor o novo sistema de pagamentos. Contudo, este sistema de pagamentos, cujo intuito visava evitar a constituição e a acumulação de atrasados, não logrou os efeitos desejados, porque a escassez de divisas conduziu ao estabelecimento de prioridades nas transferências, continuando a registar-se atrasados. Na medida em que este regime de pagamentos estabeleceu prioridades, em matéria de exportação de capitais e importação de mercadorias, passou a haver, neste particular domínio, maiores restrições na entrada de produtos de luxo e de consumo, em benefício da importação de bens de equipamento.

As estatísticas demonstram que Angola, nos últimos anos que antecederam a independência, registou resultados financeiros, que bem demonstram os saltos qualitativos que os vários sectores da economia deram, ao longo dos anos, com relevância para os sectores agrícola e da indústria extractiva, que catapultaram o país a níveis de exportação de destaque. Consequentemente, e do lado das receitas geradas, as principais receitas ordinárias deixaram de ser provenientes da cobrança dos impostos, denominados tradicionais (direitos alfandegários e imposto indígena), para advirem dos impostos de exploração petrolífera e de consumo.

Como já vinha sendo habitual, as contas públicas, nestes últimos anos, apresentaram saldos positivos.

Se nos permitirmos comparar os resultados registados em 1961 e 1973, constataremos a veracidade do que anteriormente afirmado, quanto ao nível evolutivo daqueles resultados:

	1961	1973
Receitas ordinárias	2. 036.368	13.707.393
Receitas extraordinárias	1.196.049	2.623.318
Total…………	3.232.417	16.330.711
Despesas ordinárias	1.891.164	13.107.357
Despesas extraordinárias	1.226.507	2.526.500

Total…………3.117.671		15.733.857
Saldo……….. + 114.746		+596.854

Fonte: Boletim de Estatística de Angola

1.3. Poderes Financeiros dos Órgãos do Aparelho Político-Administrativo da Colónia de Angola

Tem este número apenas o objectivo de precisar com mais detalhe o que ficou atrás relatado, desta feita sob o ponto de vista dos poderes financeiros que foram sendo atribuídos e igualmente retirados a Angola, ao abrigo das cartas orgânicas aplicadas às províncias ultramarinas.

Em 1836, entrou em vigor um Decreto estabelecendo um novo tipo de organização para as províncias ultramarinas, conferindo alguma autonomia administrativa, através da criação de órgãos com algumas competências locais. Por sua vez, o Acto Adicional de 1852 conferia aos governadores das províncias ultramarinas, a faculdade de tomarem providências legislativas de carácter urgente.

Apesar de, no ano de 1869, ter entrado em vigor novo diploma com um escopo mais descentralizador que o do ano de 1836, na prática, verificava-se que, as competências dos órgãos locais, a cada passo, apareciam mais diminuídas.

Com a proclamação da República, e até 1926, os diplomas que dimanavam do poder central traduziam uma tendência para o alargamento dos poderes executivo e legislativo do governador ou alto-comissário das colónias[288].

Em 1914, o Parlamento aprovou as bases orgânicas sobre a Administração civil e financeira das colónias[289]

---

[288] Marnoco e Souza no seu Comentário à *Constituição da República Portuguesa*, Coimbra, F. França Amado, Editor, 1913, p.p. 603-604, discorda quanto à possibilidade do exercício de poderes legislativos atribuídos aos órgãos coloniais, argumentando, que o artigo 87.º da Constituição apenas atribuía ao Governo a faculdade de tomar providências legislativas com carácter urgente, não se referindo, em caso algum àqueles órgãos.

[289] A Lei n.º277, contendo 5 bases, dispunha que as colónias passavam a constituir organismos administrativos autónomos, sob superintendência e fiscalização da metrópole e a Lei n.º278 com 26 bases, determinava que as colónias constituíam entidades financeiras, também autónomas, sob aquela superintendência e fiscalização.

Em 1917, foi promulgada a carta orgânica para Angola, ao abrigo daquelas bases orgânicas.

As sucessivas alterações daquelas bases orgânicas conduziram à maior amplitude do estatuto das colónias, que assim se tornaram mais autónomas, quer administrativa quer financeiramente.

Em 1921, foi adoptado o regime dos altos-comissários a quem foram atribuídos amplos poderes, e designadamente, para expedir decretos e portarias, que eram equiparados a diplomas da competência do poder executivo. Nesse mesmo ano foi decretada pelo alto-comissário a carta orgânica da província de Angola, que a instituía sob o regime de alto comissariado e colocava o governador-geral na dependência directa daquela autoridade, atribuindo-lhe poderes financeiros, segundo os quais poderia transferir verbas de capítulo para capítulo dentro do orçamento provincial e votar empréstimos destinados a obras de fomento, reembolsar ou converter empréstimos anteriormente contraídos, havendo, contudo, de recorrer à autorização do poder executivo, se os mesmos se destinassem à realização do equilíbrio orçamental. Já o referimos em nota de rodapé, neste trabalho, que a aprovação do orçamento provincial não carecia de aprovação do Governo central.

Em 1926, foi publicada juntamente com outras cartas, a nova carta orgânica de Angola, que em 1928 foi alterada, tendo desfechado um duro golpe no regime de autonomia de que esta província gozava. No que respeitava à autonomia financeira, embora o governador-geral continuasse a ser o ordenador do orçamento, apenas podia transferir verbas dentro do mesmo capítulo, determinar a realização de despesas com execução de obras ou aquisição de materiais, que não excedessem 5.000 escudos, oiro, para cada projecto ou aquisição, dentro de cada ano económico, mandar executar o orçamento, desde que não fosse deficitário e cuja entrada no Ministério tivesse obedecido aos prazos legais.

Apreciando o que nos referem as cartas orgânicas, que se sucederam, sobre a autonomia financeira de Angola, parece-nos ser possível descortinar terem existido dois regimes, um, o primeiro, mais aberto que o segundo, embora tenha sido este a perdurar até aos primeiros anos da década de setenta do século passado. Contudo, e embora o relativismo que um conceito como o de autonomia financeira sempre suscita, sempre se dirá que este, não poderia estar despido de toda a carga política e sociológica em que foi construído, perante as circunstâncias subjacentes, isto é, num ambiente de alguma conflitualidade de uns interesses dominantes (de Portugal

metropolitano) sobre outros (da colónia de Angola). Obviamente, que não se considera aqui a conflitualidade que pudesse existir entre os colonizadores e o povo colonizado, já que os interesses deste último se encontravam, há muito, subalternizados.

Como já se teve oportunidade de observar, as relações estabelecidas entre a metrópole e Angola procuraram, por vontade da primeira, ser-lhe mais favoráveis com o intuito de avolumar as receitas arrecadadas, nos seus cofres, provenientes da exploração dos recursos naturais e outros existentes no território colonizado.

Apesar de tudo isso, a Lei Orgânica do Ultramar Português, aprovada pela Lei n.º2.066 de 27 de Junho de 1953 (Base LIV) continuou a consagrar o regime de autonomia financeira das colónias, indo de encontro ao que dispunham os artigos 165.º a 175.º da Constituição Política de 1933[290].

Segundo a Base LIV daquela Lei Orgânica, interpretava-se o conceito de autonomia financeira ultramarina, como a faculdade para a Administração livre dos bens e rendimentos, pelas províncias portuguesas ultramarinas, de forma a que a sua aplicação se dirigisse a fins que tendiam a assegurar o desenvolvimento económico e cultural dos respectivos territórios, sob a dependência de fiscalização do Governo central.

Ao abrigo daquela Lei Orgânica, o governador era em cada província, o administrador superior da Fazenda pública[291].

Os orçamentos privativos das províncias ultramarinas, nos termos da Constituição (artigo 168.º) e da referida Lei Orgânica (Regra I da Base LVII) estavam sujeitos aos princípios da universalidade, unidade e anualidade. De acordo com estes, todas as receitas públicas arrecadadas nos territórios ultramarinos tinham de estar inscritas nos orçamentos privativos, tal como as despesas, cujo provimento aquelas receitas visavam satisfazer, sendo que tais orçamentos eram únicos, isto é, as receitas e despesas só podiam ser inscritas num único documento, de vigência anual, conforme

---

[290] Nos termos do artigo 166.º da Constituição, as províncias ultramarinas eram consideradas entidades com autonomia financeira, por deterem activos e passivos próprios e terem capacidade de dispor de bens e receitas e assumirem a responsabilidade das despesas e dívidas próprias e bem assim dos contratos e actos por elas celebrados, de conformidade com a lei. O artigo 168.º deste Texto Constitucional dispunha que elas podiam deter orçamentos privativos.

Desde logo, o artigo 175.º, previa que a autonomia financeira das províncias ultramarinas estivesse sujeita a restrições, desde que se verificassem ocorrências que decorressem de situações graves respeitantes à sua Fazenda ou de perigos que aquelas pudessem envolver para a metrópole.

[291] Os serviços de Fazenda eram dos mais antigos da colónia de Angola, datando de 1584 a instalação do 1.º serviço, o que muito bem se compreende, para quem, como nós, defende que sem actividade financeira não há Administração que se sustente em pé.

determinava o artigo 1.º do Decreto 17.881 de 11 de Janeiro de 1930 e o parágrafo 2.º do artigo 168.º da Constituição da República Portuguesa.

Apesar de quer a Constituição, quer a Lei Orgânica apontarem de forma clara para a autonomia financeira das províncias ultramarinas, deve dizer-se, contudo, como já tem sido referido até ao momento, que a própria Lei Orgânica continha já a base que permite afirmar que aquela autonomia era uma falácia, uma vez que do ponto de vista da autonomia orçamental, a execução dos orçamentos só podia ocorrer após terem sido votados pelo Conselho do Governo, precedendo-lhe a prática de actos pela metrópole, detentora sempre da última palavra sobre o conteúdo dos orçamentos anuais das respectivas províncias ultramarinas, como adiante se verá.

Mas o cerceamento do poder orçamental exercido pelos órgãos provinciais não se denotava, apenas, no plano da execução, senão também no plano organizacional e de aprovação dos orçamentos. Arrancava já do Decreto de 1930, que os orçamentos deveriam ser organizados em cada uma das províncias, revistos pelo Ministério do Ultramar e aprovados pelo respectivo Ministro. Tais princípios foram mantidos pela Carta Orgânica do Ultramar Português, aprovada pelo Decreto-Lei n.º23 228, de 15.11.1933, até à altura da publicação da Lei n.º2.016, de 29 de Maio de 1946, que instituiu dois regimes: a revisão e aprovação pelo Ministro do Ultramar e a autorização, nos termos do artigo 156.º da carta orgânica.

Uma vez mais, surgiram alterações de mera cosmética, com a entrada em vigor da Lei Orgânica do Ultramar Português, que determinava a organização, votação e execução anuais dos orçamentos privativos das províncias ultramarinas, pelos órgãos das respectivas províncias. Contudo, e por isso lhe chamámos alteração de mera cosmética, o Ministério do Ultramar continuava a intervir na própria elaboração daqueles orçamentos, como dispunha a regra II da base LVIII daquela lei orgânica.

Competia ao Ministro do Ultramar autorizar a realização de obras, planos de urbanização ou de fomento, após a audição dos Governos de província, que deveriam, para efeitos de inscrição de verbas destinadas a tais encargos e de que resultassem de providências legislativas da esfera de competência do Governo central, enviar todos os elementos relativos a receitas e despesas da província, nos assentaria o orçamento, recomendadamente equilibrado.

Na posse de tais elementos, o Ministro emitia as correspondentes orientações para a elaboração dos orçamentos. Na base de tais orientações, eram elaborados os

projectos de diploma legislativo que aprovariam os princípios a que obedeceriam os orçamentos, a serem discutidos e votados pelos respectivos órgãos legislativos das províncias, sem prejuízo da sempre presente intervenção do Ministro do Ultramar, como anteriormente referido.

1.4. Evolução Cronológica das Receitas e Despesas em Angola.

Uma tentativa de descrição da evolução das receitas deve adoptar como ponto de partida os registos que datam dos primórdios da ocupação portuguesa em Angola. Parece-nos que, com este fundamento, deverá ser excluído o período em que apenas se tinham como estabelecidas relações de troca entre os portugueses e os reinos do Congo e do Ndongo[292], período que ficou designado por comércio desigual.

Porém, a partir da altura em que se estabeleceu o tráfico de escravos como modo de exploração dos recursos em Angola, já será possível estimar o afluxo de receitas captadas e contrapô-las com a realização de gastos, então despendidos com vista à colonização do território.

Foi principalmente a partir da "descoberta" do Brasil, onde a produção de açúcar e a descoberta de ouro chamaram a atenção da Monarquia Portuguesa para a constituição de uma fonte importante de abastecimento dos cofres da coroa, que o comércio dos escravos se intensificou no território angolano[293]. Em 1612 o comércio de escravos, que se estendeu a toda a América, rendeu de tal maneira, que as contas públicas apresentaram os seguintes resultados:

Receitas………………………………….25.160.000 reais[294]
Despesas…………………………………14.024.596 reais

---

[292] Contudo, e a ser verdade o que nos contam os historiadores, nestes reinos as relações de vassalagem que se estabeleciam entre o rei e os seus súbditos obrigavam estes últimos a pagar "tributos", segundo uma hierarquia, no topo da qual se encontrava o rei, processo que ia permitindo que os recebedores dos "tributos" fossem acumulando riqueza. Ver *Angola, An Introductory Economic Review*, A World Bank Country Study, 1991, p. 277.

[293] Sugestivamente, Alberto Teixeira de Almeida oferece-nos o extracto que transcrevemos: "No entretanto, Angola situada em frente do Brasil, na outra margem do Atlântico – o Mare nostrum – era, já, por assim dizer, uma dependência do Brasil e, como tal, fornecedora dos braços de que a cultura da cana e os engenhos do açúcar necessitavam, e, mais tarde, também, a lavra de minas de oiro e de pedras preciosas, que no sul se tinham finalmente descoberto.", *Angola Intangível*, cit., p.56.

[294] O real era a unidade monetária portuguesa, que vigorava desde 1435. Portugal, desde 1253 que aplicava o regime monetário bimetalista ouro-prata. Para maiores desenvolvimentos, veja-se Maria Manuela Rocha e Rita Martins de Sousa, *História Económica de Portugal* Vol.I, Imprensa de Ciências Sociais, 2004, p.p.210 e ss., e ainda Ana Bela Nunes e Nuno Valério, Vol II de *História Económica de Portugal*, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, pp.284 e ss..

Tendo sido abolido oficialmente, em 1878, o tráfico escravo, apesar de também durante o mandato do Marquês de Pombal terem sido decretadas medidas para a sua proibição, a exploração do natural de Angola continuou, ao ser utilizado para transportar cargas de umas localidades para outras, a troco de remuneração alguma. Posteriormente, o Marquês de Sá da Bandeira, com vista a abolir o trabalho forçado de carregadores, exarou um Decreto em 1856, instituindo o imposto de palhota ou impropriamente, dízimo, como compensação pelo não exercício daquele tipo de trabalho[295]. A imposição deste tributo tem sido considerada como o marco que iniciou o modo de produção capitalista em Angola, como afirma José Capela[296].

O imposto de palhota ou de cubata[297], era um imposto directo e continuou a ser cobrado, até ter aparecido sob outra roupagem, mas igualmente com fins reditícios, o imposto indígena[298], criado em 1906, cobrado durante todo o período de

---

[295] Vale a pena transcrever aqui alguns excertos do citado decreto: "Havendo por Decreto desta data sido abolido o serviço forçado denominado na província de Angola – Serviço de Carregadores – que se exigia dos negros livres, prática abusiva que contra a disposição do artigo 145.º da Carta Constitucional, existia uma grande parte dos territórios da mesma província; (…) ficando os negros livres isentos da obrigação de prestarem aquele serviço forçado, recebem um benefício muito grande, e ficam portanto habilitados a pagar facilmente um aumento da contribuição a que presentemente estão sujeitos; Atendendo a que quanto ao modo de levar a efeito este aumento de tributo deve, por diversos motivos, ser conservado o que existe ali para o lançamento do dízimo, isto é, que cada fogo, casa, cubata ou palhota, deve pagar uma quantia; (…):

Artigo 1.º Nos distritos, presídios ou sobados da província de Angola, que forneciam carregadores, é aumentado o imposto denominado dízimo.

Artigo 2.º Este aumento de dízimo (…), nunca poderá exceder a 1400 réis provinciais por cada fogo, cubata, palhota ou casa habitada.

(…)

Parágrafo 2.º Os habitantes da ilha de Luanda, em lugar do serviço da apanha da Mabanga a que têm sido obrigados, ficam sujeitos a um imposto por cada fogo, casa, cubata ou palhota, (…).

(…)

Artigo 5.º O tributo do dízimo poderá ser pago em dinheiro, ou em géneros de produção da província de Angola, tais como café, algodão, feno, gado, e nunca em géneros produzidos ou fabricados fora da província. (…).

Parágrafo único. Os habitantes das povoações que forem cabeças de concelhos pagarão em dinheiro o imposto do dízimo.". Ver José Capela, *O Imposto de Palhota*….cit., p.p.44-45, que tece interessante comentário sobre o que denomina por "mecanismo tributário como processo de introdução do indígena na economia de mercado (…)".

[296] Ver *O Imposto de Palhota…*, cit., p.p.46 e ss, onde o Autor refere a resistência que era oposta à cobrança de tal imposto e aponta algumas das razões que levaram a legislar no sentido da criação desse imposto, supostamente, "para combater a repugnância do indígena pelo trabalho da agricultura ou carreto (…)".

[297] Norton de Matos, quando pela primeira vez esteve em Angola, na qualidade de governador-geral ao instruir as autoridades locais na cobrança deste imposto, de modo pacífico, emitiu uma circular, na qual dizia: "O imposto de cubata tem um intuito mais político do que financeiro, deve considerar-se como o acto final da ocupação, pacificação e Administração das regiões do interior, e por isso mesmo só se deve tentar a sua cobrança nas áreas onde aquelas circunstâncias se dêem", citado por José Capela, *Imposto de Palhota…*, cit., p.86.

[298] O imposto indígena era um verdadeiro imposto de capitação, que foi observado como uma fonte de receitas valiosa, com base na institucionalização do regime de indigenato aplicável a todo o natural de

dominação portuguesa em Angola, ainda que sob a denominação de taxa pessoal anual[299] ou outra, que constituiu na terceira principal receita, arrecadada pelos cofres coloniais, tendo chegado mesmo, durante duas décadas, a ser a principal receita[300].

Em 1936, o imposto indígena rendeu aos cofres públicos 36.637 contos, tendo sido suplantado pelos direitos aduaneiros (de importação e exportação) que renderam 53.181 contos. No ano seguinte, aquele imposto continuou a ser a principal receita ordinária, rendendo 42.828 contos, contra 40.256 contos de direitos de importação.

Nos anos de 1940 e 1941 as principais receitas ordinárias agruparam-se do seguinte modo: imposto indígena, direitos de importação, direitos de exportação, contribuição industrial, imposto de selo e contribuição predial.

Em 1944, o imposto indígena desceu para a 2.ª posição (58.927 contos) no cômputo geral das receitas ordinárias, pois, em 1.º lugar ficaram os direitos de importação com 65.762 contos, seguidos dos direitos de exportação, da contribuição industrial e do imposto de selo[301].

Nos dois anos seguintes, mantiveram-se idênticas, as posições dos impostos, mas os resultados da sua cobrança apresentaram uma subida significativa, em relação aos anos precedentes.

Contudo, a partir de 1947, apenas os direitos de importação se mantiveram à frente das restantes receitas ordinárias, seguidos da comparticipação nos rendimentos da Diamang e do imposto indígena.

Em 1948, procedeu-se a alterações no sistema tributário angolano (reforma de 1948/50), principalmente na tributação directa, com a criação e extinção de impostos, definição de princípios e ajustamento de taxas[302]. Da estrutura da tributação directa passaram a fazer parte: a contribuição industrial, o imposto profissional, a contribuição predial urbana, o imposto sobre explorações agrícolas, florestais, pecuária, pescas, minas e sal, a taxa pessoal anual, o imposto complementar, o imposto sobre sucessões e doações. Esta reforma será vista como uma tentativa de

---

Angola. Só o simples facto de se ser considerado indígena, era fundamento para o pagamento de tal imposto.

[299] O decreto n.º37.215, de 16 de Dezembro de 1948, que aprovou a Reforma Tributária de Angola, determinava no artigo 40.º que ficavam obrigados ao pagamento de uma taxa anual, todos os indivíduos de raça negra, não civilizados e do sexo masculino, que não pagassem contribuições e impostos, cobrados no território.

[300] Ver A. Carlos dos Santos e Rui Cruz, *A Fiscalidade Angolana entre os Constrangimentos do Subdesenvolvimento e as Exigências do Desenvolvimento*, Revista Fisco, n.º61, Janeiro 94, Ano 6, p.25.

[301] Ver Carlos Rocha Dilolwa, *Contribuição…*, cit., p. 48.

[302] Ver A. Carlos dos Santos e Rui Cruz, *A Fiscalidade Angolana…*, cit., pp.26 e ss..

aplicar um paliativo a um sistema fiscal ineficiente, enquadrado, no entanto, numa conjuntura económica, política e social, que não deixava margem para que se operassem mudanças profundas.

Em 1949, os direitos de exportação passaram para o segundo lugar no cômputo geral das receitas ordinárias (84.701 contos), suplantado pelos direitos de importação (175.406 contos) e seguido da taxa pessoal anual (77.275 contos).

A partir de 1952, as principais receitas ordinárias continuaram a ser os direitos de importação, os direitos de exportação e a taxa pessoal anual, apesar desta última, nesse ano ter descido para quarto lugar.

Em 1961, o diploma legislativo n.º3.189, de 13 de Dezembro de 1961 extinguiu a taxa pessoal anual, substituindo-a pelo imposto geral mínimo (um nítido imposto de capitação), que, a partir de 1962, passou a ser cobrado a todos os adultos, independentemente da sua raça e condições sociais. Nesse ano, as receitas ordinárias totais apresentaram como resultado 2.036.368 contos, contando-se 518.241 contos de impostos indirectos e 370.397 contos de impostos directos.

Em virtude de, no ano de 1961, se ter iniciado a luta de libertação armada, foi criado o imposto extraordinário para a defesa de Angola, pelo Diploma Legislativo n.º3259, que, em 1965, ano em iniciou o plano intercalar de fomento (1965/67), rendeu 223.983 contos, tendo ficado em 4.º lugar na hierarquia de resultados dos impostos cobrados, que, por ordem decrescente, se apresentava do seguinte modo: direitos aduaneiros de importação (386.543 contos), direitos de exportação (291.085 contos) e imposto geral mínimo (250.420 contos).

Em 1967, inverteram-se os termos da posição daqueles dois impostos directos: imposto extraordinário de defesa (300.695 contos) e imposto geral mínimo (260.091 contos).

Nesse ano, operou-se nova reforma no sistema tributário angolano, terminada, apenas, em 1972, da qual resultaram alterações profundas, mais uma vez na tributação directa, em detrimento da indirecta que registou a criação de um imposto de produção e consumo, com o intuito de travar a aplicação das disponibilidades cambiais em bens de consumo não essenciais[303]. Quanto àquela, a reforma instituiu um sistema de natureza cedular, visando atingir isoladamente as várias categorias de rendimentos, com a criação de vários impostos autónomos: imposto profissional, imposto sobre a

---

[303] Ver A. Carlos dos Santos e Rui Cruz, *A Fiscalidade Angolana…*, cit., p. 27 e ss..

aplicação de capitais, imposto predial urbano, imposto industrial, sobre os quais incidia o imposto complementar. Todos estes impostos coexistiam com outros tantos que já haviam sido introduzidos anteriormente, tais como: o imposto de sucessões e doações, o imposto extraordinário de defesa e o imposto geral mínimo.

O imposto de produção e consumo passou a incluir o imposto de consumo sobre vinhos comuns importados. Em 1968, a cobrança daquele imposto rendeu aos cofres da colónia 297.899 contos, colocando-o entre as seis primeiras receitas principais. Recorde-se que, neste ano, teve início o 3.º Plano de fomento 1968/73.

O ano de 1969 foi marcado pela abertura da indústria extractiva de diamantes e de petróleo angolano a multinacionais. A tributação do sector petrolífero, embora beneficiando de um regime especial, permitiu que as receitas provenientes desse sector aparecessem como a segunda receita ordinária mais importante (530.363 contos), a seguir aos direitos de importação (552.025 contos). A tributação do sector diamantífero apenas em 1970 se mostrou benéfica para os cofres de Angola, colocando-se em terceiro lugar, na hierarquia das receitas ordinárias (direitos de importação – 643.146 contos - , receitas de indústrias petrolíferas – 512.801 contos - , rendimentos da Diamang – 506. 025 contos - , imposto de selo – 443.900 contos - , direitos de exportação – 402.652 contos - , imposto de produção e consumo – 350.648 contos - e imposto geral mínimo – 342.172[304].).

A nível internacional, verificou-se, em 1971, o agravamento da crise monetária que motivou a suspensão da convertibilidade do dólar em ouro bem como a flutuação de muitas moedas europeias. A baixa de preços das matérias-primas provocou uma recessão nos países subdesenvolvidos.

Nesse ano, assiste-se à queda vertiginosa das receitas provenientes das actividades petrolíferas em Angola, colocando-a na cauda das receitas ordinárias, com 222.874 contos, resultado contrariado no ano seguinte, quando esta receita passou a liderar (1.360.516 contos) as receitas ordinárias cobradas, situação que sucedeu de forma idêntica em 1973 (2.273.329 contos), seguida pelos direitos de importação (743.639 contos) e pelo imposto de fabricação e consumo de cerveja (546.600 contos), tendo-se colocado na 10.ª posição o imposto geral mínimo. Não podemos olvidar que, em 1972, ocorreu a crise petrolífera mundial, tendo-se verificado a subida do preço do petróleo consertada pelos países da OPEP.

---

[304] Ver Carlos Rocha Dilolwa, *Contribuição…*, cit., p.174.

Como se pode observar, as principais fontes de financiamento do orçamento colonial provinham de impostos directos e de direitos alfandegários (importação e exportação), dado que Angola importava do exterior grandes quantidades de produtos, ao mesmo tempo que exportava para praças importantes e com grande apetência para os produtos agrícolas, tais como o café, sisal, milho e outros, além do fornecimento de matérias-primas.

Este quadro manteve-se praticamente inalterado ao longo de todo o período em que perdurou a colonização portuguesa, pois, como se viu, apenas nos últimos dois anos aparecem com primazia as receitas das actividades petrolíferas.

Temos referido exclusivamente as receitas ordinárias e principalmente as receitas fiscais, pelas razões que sobejamente são do domínio comum, em face da sua importância para o financiamento da actividade financeira de qualquer ente público.

Contudo, as receitas extraordinárias que foram sendo geradas para a satisfação de políticas de desenvolvimento e crescimento de Angola, têm, necessariamente, de ser aqui chamadas. Já atrás nos referimos ao recurso que as autoridades coloniais foram fazendo, para prover os gastos com operações de fomento, ao Banco Nacional Ultramatino, à Caixa Geral de Depósitos, à Companhia de Diamantes que então operava em Angola e, a partir de 1926, ao Banco de Angola. Tais financiamentos cujos reembolsos foram sendo feitos com algumas dificuldades, em virtude dos inúmeros encargos que pesavam sobre Angola, por ineficiência de políticas localmente adoptadas, aliadas a questões naturais, que conduziram ao surgimento de verdadeiras crises financeiras, como é exemplo dos anos de 1926 e de 1955, também por ineficiência das políticas adoptadas pela metrópole em relação à colónia, que acabaram por deixar um pesado fardo resultante do endividamento, que se foi gerando, ao longo de vários anos.

Em 1946, Angola teve de contrair um empréstimo junto da Caixa Geral de Depósitos, no valor de 150.000 contos ao juro de 3% e da Diamang no valor de 100.000 contos, ao juro de 2% para fazer face a obras de fomento durante o quinquénio 1946/50.

Em 1964, o crédito concedido pelo Banco de Angola representava 57% do total, seguido de 20% do total concedido pelo Banco Comercial de Angola e os

restantes 23% eram para ser concedidos pelas restantes instituições de crédito, que, entretanto, já se haviam instalado em Angola[305].

O crédito concedido em 1965 por relação ao ano anterior aumentara 19,56%, facto que provocou um aumento nos meios de pagamento disponíveis, não esquecendo que o Código de investimentos foi publicado em Abril desse ano, por isso o crédito ao investimento aumentou, tanto foi assim, que em 1966 foram concedidos, no total, mais 1.015 contos de crédito em relação a 1965. Daí em diante, a taxa de crédito concedido aumentou de forma global, anualmente[306]/[307]/[308], com excepção do anos de 1972, em que se verificou uma taxa de expansão do crédito de 11,2%, contra os 29,6% do ano anterior e dos 28% no ano seguinte.

Ao estudar-se a evolução, ou melhor, a repartição evolutiva das despesas públicas entre Angola e Portugal, haverá que situar, em primeiro lugar, dentre os três sistemas de colonização, habitualmente admitidos, qual o aplicável à colónia de Angola.

Em Angola, como noutras colónias portuguesas, era aplicado o sistema de assimilação[309], segundo o qual a política colonial era orientada, com vista a desenvolver-se na colónia a civilização e cultura da metrópole, daí a designação que veio a ser atribuída às colónias: províncias ultramarinas[310].

---

[305] Além do Banco Comercial de Angola, havia mais quatro bancos comerciais: o Banco de Crédito Comercial e Industrial, o Banco Totta-Standard, o Banco Inter-Unido e o Banco Pinto & Sotto Mayor.

[306] Dizemos de forma global, porque por exemplo o crédito concedido pelo Banco de Angola em 1968 foi inferior ao que concedera em 1967 (de 55,6% passou a 50,8%), mas entretanto, os restantes bancos comerciais concederam, em 1968, 35,2% de crédito contra 28,5% em 1967. Ver Carlos Rocha Dilolwa, *Contribuição…*, cit., p.160.

[307] Fruto do excesso de crédito concedido, gerou-se um processo inflacionista, tendo havido aumento do custo de vida.

[308] Na opinião de Carlos Rocha Dilolwa, “A análise da evolução do PNB e do volume do crédito no período de 1964/68 revela que o crédito cresceu mais rápido que a produção, o que significa que o alargamento do volume do crédito se processou em benefício de aplicações de menor influência sobre o nível de desenvolvimento económico, e portanto sobre bens de consumo.”, *Contribuição…*, cit., p.166.

[309] Além do sistema de assimilação, consideram-se: o sistema de sujeição e de autonomia. No sistema de sujeição, a política colonial é orientada para se retirar da colónia o maior número de vantagens, ficando esta francamente subjugada à potência colonizadora, em prejuízo próprio, pois não só tem de prover às despesas próprias, como tem de encaminhar-lhe recursos, para a cobertura das despesas daquela. No sistema de autonomia, a política colonial é delineada com vista ao desenvolvimento na colónia de uma civilização e cultura sem interferências, podendo vir a gozar de uma certa independência. Contrariamente ao sistema anterior, as despesas que a colónia realiza são próprias e os recursos servem para cobrir tais despesas. Evidentemente que sistemas como os que acabam de ser traçados, não são na realidade assim. Vd. João Netto, *Lições de Finanças*, Coimbra Editora, pp.218-219. O sistema de assimilação, na prática, tem aparecido com características do sistema de sujeição e o sistema de autonomia com algumas características dos dois sistemas anteriores, principalmente no que se refere à utilização dos recursos para cobrir despesas.

[310] João Netto, *Lições…*, cit., pp.220-221, divide a Administração colonial em três períodos. Até 1852, ano em que aparece publicado o primeiro orçamento das colónias, e único para todas elas, não se tomava em consideração as especificidades de cada colónia, além de que se utilizavam as receitas de

Foram principalmente os gastos em bens de equipamento, destinados à execução de planos de fomento que provocaram o aumento das despesas extraordinárias, a partir do arranque do primeiro plano de fomento que ocorreu em 1953. No entanto, estas despesas conheceram um aumento significativo, a partir de 1961, como demonstrado anteriormente, quando nos referimos às despesas militares, por ter sido o ano em que se desencadeou a luta de libertação, pelos angolanos opositores ao regime fascista salazarista.

As despesas extraordinárias atingiram, em 1960, a cifra total de 763.863 contos, tendo em 1961 sido apuradas em 1.196.049 de contos.

Este quadro evolutivo das receitas públicas será melhor compreendido se lhe adicionarmos o caminho percorrido pelos encargos que foram sendo gerados pela colónia de Angola, e aos quais aquelas receitas tiveram de fazer face.

A finalizar este resumo que fizemos sobre as receitas e despesas públicas, parece ser conveniente demonstrar a evolução das receitas e despesas ordinárias e extraordinárias (1942-1973), de acordo com o apuramento feito, em cada, ano às contas públicas:

Em Milhares de Contos

	Rec. Ordinárias	Rec. Extraordinárias	Desp. Ordinárias	Desp. Extraordinárias	Ex. Findos Rec./ Desp.	Saldo Positivo
1942	266.078	14.561	182.379	31.170	3.957	63.132
1943	335.247	61.470	279.421	58.931		58.352
1944	364.404	17.697	190.320	47.945		143.836
1945	411.092	49.256	318.724	40.480		101.144

umas para cobrir as despesas das outras. Tal sistema de Administração vigorou até à República. De 1852 a 1911 continuou a não se distinguir as despesas realizadas pela metrópole e pelas colónias. De 1911 em diante, pretendeu-se corrigir o quadro anterior, institucionalizando-se regras com vista a disciplinar a repartição de responsabilidades e de recursos, que vieram a ficar consagradas nas leis orgânicas aprovadas para as colónias.

Em Milhares de Contos

	Rec. Ordinárias	Rec. Extraordinárias	Desp. Ordinárias	Desp. Extraordinárias	Ex. Findos Rec./ Desp.	Saldo Positivo
1946	506.441	19.433	239.440	26.665		259.769
1947	643.767	154.962	495.536	166.190	10.242 / 10.242	137.022
1948	768.107	146.256	579.162	146.256	-- / --	188.945
1949	785.641	48.347	640.492	315.299	267.939/	146.136
1950	701.300	143.065	441.292	214.346	/ 7.962	180.765
1951	1.155.240	67.485	809.939	237.378	221.906/31.545	365.949
1952	1.284.472	70.492	496.872	356.776	-- / 5.484	495.833
1953	1.423.913	162.674	985.611	399.178	350.885/ 5.058	547.526
1954	1.476.283	214.284	1.056.595	515.723		634.116
1955	1.587.569	891.557	1.049.965	559.374		869.787
1956	1.662.938	646.339	1.229.341	481.260		598.676
1957	1.697.056	475.338	845.973	567.126		759.295
1958	1.838.798	630.767	1.566.539	661.248		241.778
1959	1.851.996	737.213	1.705.600	719.458		164.151
1960	1.966.934	763.863	1.868.785	764.222		97.790
1961	2.036.368	1.196.049	1.891.164	1.226.507		114.746
1962	2.459.528	911.142	2.099.410	928.367		342.893
1963	3.685.353	1.205.769	3.465.471	1.206.932		218.719
1964	3.780.567	862.324	3.399.798	875.436		367.657
1965	4.298.104	940.780	4.028.328	940.849		269.707
1966	4.489.077	1.161.357	4.187.377	1.163.757		299.300
1967	5.173.528	1.034.648	2.839.133	1.059.445		309.598
1968	6.345.788	1.725.309	5.755.942	1.892.907		422.248
1969	7.388.514	1.998.561	6.941.239	2.025.928		419.908
1970	8.766.813	2.324.116	7.929.973	2.360.116		800.840
1971	9.796.703	2.446.575	9.632.637	2.446.575		164.066
1972	11.165.597	2.290.178	10.968.101	2.313.300		174.374
1973	13.707.393	2.623.318	13.107.357	2.626.500		596.854

Fonte: Dados retirados da obra *Contribuição à História Económica de Angola*.

Os sucessivos saldos positivos dos orçamentos, foram conseguidos na base da aplicação do princípio do equilíbrio orçamental, segundo a concepção do orçamento ordinário, pois como pode verificar-se, por diversas vezes, terá ocorrido serem as despesas extraordinárias de valor superior ao das receitas da mesma natureza.

Pode denotar-se que, principalmente a partir de 1960, os números evidenciaram um aumento gradual anual, tanto em matéria de receitas como em despesas, por isso, talvez valha a pena colher a opinião de Carlos Rocha "Dilolwa" que ao fazer a radiografia ao crescimento económico de Angola, no período compreendido entre 1966 e 1970, conclui que: o crescimento médio da oferta global foi de 13,0%[311], do PNB medido a preços do mercado foi de 11,7%[312] e do PIB a preços correntes foi de 11,8%[313].

Segundo este autor, o PIB medido a preços constantes apresentava um crescimento médio anual de apenas 6,3%, o que o levou a concluir que tal discrepância se deveu às pressões inflacionistas verificadas durante aquele período (e que se arrastaram até 1973), o que representando uma taxa normal para um país desenvolvido, já o não seria para Angola.

Ao desdobrar a procura global nos seus componentes, constatou que o consumo, durante aquele período, esteve sempre numa posição privilegiada (entre os 60% e 65%) em relação ao investimento (entre 14% e 18%).

A formação bruta de capital fixo, segundo a sua análise, medida a preços constantes, crescera apenas 5,2%, enquanto que a variação das existências crescera 20%.

Constatou, igualmente, quando comparou a contribuição dos três sectores (primário, secundário e terciário) no PIB, que o primário apenas correspondia a 23%, ao passo que o terciário a 63%.

Do seu ponto de vista, tais resultados espelhavam a incongruência do crescimento económico de Angola, cuja população activa se dedicava essencialmente à agricultura, mas cuja contribuição no rendimento nacional ficava muito aquém do conjunto formado pelo comércio e indústrias extractivas e transformadoras, representados por uma faixa minoritária da população.

Crescimento económico incongruente ou não, facto será que os números apurados permitem observar que a maior atenção dada às indústrias extractivas (petrolífera e diamantífera) nos anos imediatamente anteriores à independência de

---

[311] Segundo dados estatísticos oficiais, em: 1966 – 32.543; 1967 – 36.036; 1968 – 39.741; 1969 – 44.929; 1970 – 52.950 milhares de contos. Ver quadro em *Contribuição…*, cit., p.329.

[312] Ainda de acordo com aqueles dados oficiais, em: 1966 – 24 702; 1967 – 26.797; 1968 – 28.961; 1969 – 32.672; 1970 – 38.497 milhares de contos. Ibidem.

[313] Nos termos da fonte referida nas notas anteriores, este indicador apresentou os seguintes resultados: 1966 – 25.102; 1967 – 27.127; 1968 – 29.464; 1969 – 33.512; 1970 – 39.261 milhares de contos. Ibidem.

Angola, parece ter determinado o maior interesse e importância que passaram a ocupar no seio da economia angolana no pós-independência. Mais adiante, veremos que o peso que, principalmente, a indústria petrolífera tem tido nas receitas públicas e na balança de pagamentos angolanas tem remetido os outros sectores da economia para um devotado desprezo e atrofia, gerando-se uma economia "periférica" da economia petrolífera[314]/[315].

Já no período de transição para a independência de Angola, foi aprovado por Decreto e não por Diploma Legislativo, como acontecera em 1974 e em anos anteriores, evidenciando, contudo, as características dos orçamentos anteriores, no que respeita à preservação da regra do equilíbrio e a consignação de receitas aos serviços autónomos, titulares de orçamentos privativos. O Decreto de aprovação do orçamento para o ano de 1975, promulgado pelo Alto Comissariado de Angola, previa as seguintes receitas e despesas ordinárias e extraordinárias, expressas em contos:

Receitas ordinárias - 23.544.282.863$	Despesas ordinárias – 18.260.632.863$
Receitas extraordinárias – 3.406.400.000$	Despesas extraordinárias - 8.690.050.000$

No diploma de aprovação, o Decreto n.º35/74, de 31 de Dezembro fazia saber que as despesas extraordinárias que incorporavam, entre outras, despesas com o IV Plano de Fomento e com as forças armadas, seriam financiadas principalmente por receitas ordinárias (5.283.650.000$), pelo imposto extraordinário para a defesa de

---

[314] Como lhe chama José Alves da Rocha, *Os Limites do Crescimento Económico em Angola. As Fronteiras entre o Impossível e o Desejável*, LAC/Executive Center, 2001, p.p.128-129, ao referir-se às causas da pobreza, em Angola, sustenta que "a falta de capacidade de funcionamento e de adequação da economia não-petrolífera provocou situações graves de depauperação da população e de decomposição social da família e de outras instituições nucleares da sociedade. Foi por aqui que começaram os fenómenos de exclusão social, como a falta da cidadania, o insucesso escolar, o desemprego, a prostituição, as ciranças de rua e a economia paralela".

[315] A colocação num plano secundário de outros sectores que contribuem para o desenvolvimento e crescimento económico do país tem produzido os seus efeitos negativos, designadamente, no binómio importação/exportação, nas cíclicas oscilações do poder da moeda nacional, na inflação, na perda de confiança do sector privado no sistema financeiro, na acentuação da depauparização das populações, na ausência de investimentos sérios na educação e saúde públicas de modo a melhorar a qualidade de oferta de serviços. Como refere Alves da Rocha, *Os Limites do Crescimento Económico…*, cit., p.129, "a economia petrolífera nacional é uma das partes de problema da pobreza no país: pela forma como se estabeleceu no país depois da independência, com uma série de condições vantajosas para os investimentos das concessionárias e um modelo completamente virado para o exterior; pelos efeitos de atrofiamento que exerceu sobre a economia não-petrolífera, traduzidos na política do dinheiro fácil, que possibilitou taxas de câmbio sobrevalorizadas, importações em excesso, aumento desmesurado do sector público administrativo e do sector público empresarial, financiamento duma guerra eterna, desperdício na utilização de recursos e destruição do tecido produtivo interno. Curiosamente o "dinheiro fácil" não foi aplicado na reconstrução/construção de infra-estruturas, salvo algumas de balanço custo/benefício discutível".

Angola e empréstimos a contrair junto de instituições de crédito (500.000.000$). O montante estimado de receitas ordinárias devia-se, fundamentalmente, ao peso que as receitas de petróleo (52,7%) representaram no seu total.

Em sede dos impostos directos verificou-se um decréscimo que se justifica pela abolição do imposto geral mínimo. As indústrias de tributação especial, pelo contrário, sofreram um aumento significativo, devido às cobranças do imposto de fabricação e consumo de cerveja, das receitas da indústria petrolífera e do imposto de produção de diamantes ou pedras preciosas. Como já se verificara em 1974, nos impostos directos previa-se a arrecadação das receitas resultantes da exploração petrolífera, que cobria a parcela mais significativa dessa categoria de impostos. O imposto extraordinário para a defesa de Angola continuou a ser mencionado como receita a arrecadar para o ano de 1975.

Devido à redução das importações, o volume dos impostos indirectos baixou, devido, principalmente, à quebra verificada nos direitos de importação.

No domínio das despesas ordinárias destacavam-se as relacionadas com a educação, saúde, assistência e Segurança Social, entre as despesas da Administração geral, estimadas no orçamento, inversamente ao que vinha sendo prática em orçamentos anteriores e até mesmo nos orçamentos da metrópole, onde o financiamento destes sectores era relegado para plano secundário.

Também estas despesas aumentaram, mas as receitas do mesmo tipo foram suficientes para sua cobertura e o seu excedente cobriu ainda despesas extraordinárias.

Observando os números dos orçamentos para 1974 e 1975 podem avaliar-se as variações ocorridas nas despesas e receitas ordinárias e extraordinárias[316]:

Em contos

	Orçamento 1974	**Orçamento 1975**
Receita Ordinária:		
Impostos directos gerais	2.130.001	1.755.100
Impostos indirectos	2.385.000	2. 705.000
Indústrias regime tributário especial	3.295.601	12.415.000
Taxas rendimentos diversos serviços	714.851	769.260

[316] Os dados referentes a despesas e receitas ordinárias e extraordinárias, para 1974 e1975 foram retirados do Decreto n.º35/74, de 31 de Dezembro.

	Em contos Orçamento 1974	Orçamento 1975
Domínio privado, lucros, participações	506.940	426.940
Rendimentos de capitais	93.910	87.083
Reembolsos e reposições	351.487	347.044
Consignações de receita	5.038.856	4.172.926
Receita Extraordinária		
Imposto extraordinário de Defesa		300.000
Saldos de exercícios findos		350.000
Imposto de sobrevalorizações		450.000
Receitas do fundo de fomento		250.000
Promissórias de fomento		200.000
Obrigações de fomento		300.000
Instituto de crédito		300.000
Outras		1.256.400
Despesa Ordinária:		
Dívida do Estado	1. 147.824	926.115
Governo do Estado e Representação Nacional	89.065	130.948
Aposentações, jubilações, pensões e reformas	170.000	220.000
Administração geral e fiscalização	4. 385.284	6.209.593
Serviços de finanças	299.269	428.701
Serviços de justiça	214.553	338.691
Serviços de fomento	4.038.339	4.864.307
Defesa nacional	1.566.236	2.206.236
Serviços de marinha	63.585	90.418
Encargos gerais	2.720.943	2.800.896
Exercícios findos	17.403	44.727
Despesa Extraordinária:		
Defesa nacional		300.000
IV Plano de fomento		5.606.400
Outras despesas ext.		2.783.650

Fonte: Decreto n.º35/74, de 31 de Dezembro.

2.O Orçamento do Estado no Período Pós-Independência.

a)Abordagem Constitucional e de Conjuntura.

Olhando-se para o quadro constitucional estabelecido com a entrada em vigor da Lei Constitucional angolana, em 11 de Novembro de 1975, verifica-se uma pobreza atroz no tratamento, conferido ao orçamento e correspondente processo orçamental.

O artigo 38.º do texto constitucional original, que continha as atribuições do Conselho da Revolução, órgão legislativo da época, dispunha na alínea b) que a aprovação do Orçamento Geral do Estado e do Plano Económico cabia na esfera da sua competência, estatuindo, igualmente, ambos os documentos, eram elaborados pelo Governo. O artigo 41.º que continha as atribuições do Governo corroborou na distribuição dos poderes orçamentais, já anunciados no artigo 38.º, acrescentando-se, na alínea b), que além de elaborar o Orçamento do Estado, o Governo havia de executá-lo, após ter sido aprovado pelo Conselho da Revolução. Ainda na alínea c) do referido referido, poderes semelhantes eram conferidos ao Governo, agora, já para o Plano Económico.

Denota-se que o legislador constituinte teve, por um lado, a preocupação de, no domínio orçamental, expressar o princípio da separação de poderes entre os órgãos legislativo e executivo, ao não cometer a este último a função de elaboração e aprovação do orçamento, deixando com clareza que a fase da sua elaboração competia ao órgão executivo e a aprovação desse documento ao órgão legislativo. Não se deixa, no entanto, em momento algum, antever que o órgão legislativo exerça o seu poder fiscalizador, senão na fase de elaboração do orçamento, e já não na fase da sua pós-execução do orçamento, nem tão pouco durante a sua execução.

Desde logo, aparece aos nossos olhos que o princípio da separação de poderes, no texto constitucional de 1975, na sua versão original, foi consagrado de modo limitado, no domínio orçamental, valendo, somente, para a parte inicial do processo orçamental e, já não para o exercício do controlo ao modo como o executivo aplicava os recursos públicos transferidos pelos cidadãos contribuintes, sob aprovação dos seus representantes, que é, no fundo, o momento mais relevante da concepção de

representação política, em matéria financeira[317]. E, nem se pode dizer que não era este o pano de fundo que motivava as opções políticas da época, sendo certo, que bastantes vezes e ao longo de todo o período em que se pretendeu instalar um regime político de orientação socialista, não faltaram referências ao ideal da representação política[318], pois tudo se fazia "em nome do povo e para o povo".

É célebre a expressão da época: "O MPLA é o povo, o povo é o MPLA", numa altura em que não havia praticamente distinção entre a vontade do movimento de libertação que proclamou a independência de Angola, e a expressão da vontade dos órgãos de soberania[319]. Ao existir esta confluência ou entrelaçamento de interesses, parece que ao gosto do aparelho *burocrático* socialista que se construía, figurava ser desnecessária a condimentação que sempre exigível num clima democrático, marcado, por um lado, pelo princípio da separação de poderes, e, por outro, pela representação política. Assim caracterizado, o estatuto jurídico-político da democracia pluralista do mundo moderno, não surge, como pouco importante, principalmente, a nível financeiro, que o órgão parlamentar possa, ao abrigo de um poder legitimado conferido pelos cidadãos contribuintes, exigir que lhe sejam prestadas contas pelo

---

[317] Pelo controlo da despesa pública se bateu a burguesia oitocentista, numa clara intenção de impedir que o monarca realizasse despesas de modo indiscriminado e arbitrário, interferindo, assim, na actuação do poder executivo. Vd. António Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, cit., pp.14-17. Já com referência a uma postura de sinal contrário, na actualidade, Vd. Miguel Cadilhe, *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas*, O Economista, Anuário da Economia Portuguesa, 1997, p.p.168-169, que num breve artigo, aponta o dedo ao fraco papel fiscalizador do órgão parlamentar português, cuja omissão ocorria relativamente à parte mais crítica do processo orçamental, a execução do orçamento, que segundo o articulista, não era objecto nem de fiscalização concomitante, nem de fiscalização "a posteriori", uma vez que, nem as contas trimestrais, nem a conta geral do Estado eram objecto dessa fiscalização: "A AR, a meu ver, não fiscaliza devidamente as finanças públicas (…). Refiro-me, respectivamente, à vertente *ex ante*, do Orçamento do Estado *versus* a outra vertente relativamente esquecida da execução orçamental, ou seja, a vertente *ex post* das finanças públicas. Es vertente «deficitária» de controlo da A.R. diz respeito às contas anuais do Estado. E diz respeito também às contas trimestrais provisórias que são apresentadas obrigatoriamente à A.R. São importantíssimos documentos da execução orçamental, deveriam ser soleníssimos momentos de afirmação institucional e democrática do Parlamento (…). Não obstante os imperativos de natureza e de essência e, também, os imperativos legais, a realidade é decepcionante. Por um lado, os prazos não são cumpridos, a fiscalização das contas é feita fora do «tempo legal». Por outro lado, a apreciação é de conteúdo perfeitamente menorizado, sem profundidade, sem projecção, sem estatura: a fiscalização das contas aparece fora da sua utilidade e da sua razão de ser. (…) Assim, a A.R. aplica-se muito mais na apreciação da proposta do novo Orçamento do Estado do que na apreciação da execução do orçamento findo ou do orçamento em curso. (…) Esta subalternização da competência de fiscalização da AR, no que às contas diz respeito, conduz a uma outra questão que me é particularrmente cara. Refiro-me à questão da disciplina financeira, isto é, rigor, verdade, cumprimento, nas finanças públicas."

[318] Embora saibamos que este princípio tem uma conotação diferente, da que tem nos regimes democráticos, nem assim se pode afirmar que ele é de todo inexistente.

[319] Ver *Paulo Pereira Trigo, O Prisioneiro, o Amante e as Sereias. Institutições Económicas, Políticas e Democracia*, Almedina, 2008, p.p.329 e ss.

Governo e sua Administração Pública, sobre o modo de gestão e destino dado aos dinheiros públicos.

b) Características do Controlo Parlamentar no Texto Constitucional Originário.

A configuração do modelo plasmado no texto original da Constituição Angolana foi alterada pela primeira revisão constitucional, ocorrida em 1978, operada por deliberação do comité central do MPLA Partido do Trabalho[320], que modificou, ligeiramente, o texto constitucional, ao mencionar, de modo impreciso, o exercício de um certo poder de contemplação, e não de controlo, sobre o órgão executivo, por parte do órgão legislativo. Dentre as atribuições do Conselho da Revolução, contava-se a aprovação do Plano Nacional e do Orçamento Geral do Estado, como também, a apreciação dos relatórios sobre a sua execução. Embora esta disposição constitucional determinasse que os relatórios de execução fossem objecto de apreciação (termo que remete mais para a ideia de o orçamento ser objecto de uma simples observação e não de um verdadeiro controlo sobre os actos praticados ou não praticados em matéria orçamental, com vista à verificação da sua regularidade, conduzindo à responsabilização dos seus actores), por este órgão, parece-nos que mais do que na actualidade, e por razões de ordem diferente, naquela época, o conteúdo da palavra controlo, no domínio financeiro, antes do seu exercício, já aparecia esvaziado de sentido e alcance, pois que até ela, em si mesmo considerada, era evitada no próprio texto constitucional. Como se terá oportunidade de afirmar mais adiante, os padrões de disciplina financeira apontavam para balizas de baixo porte, pese embora aparecessem timidamente consagrados em alguns diplomas legais[321], e por isso, em termos de aplicação, foi-se arreigando o hábito de não controlar a prática de actos financeiros irregulares dos agentes políticos, e dos funcionários públicos, com vista à sua responsabilização. Veja-se a exemplo, que o próprio texto constitucional era omisso, quanto a este tipo de responsabilização. Apenas na Lei de Revisão

[320] Órgão a quem coube a competência de aprovar a Lei Constitucional angolana, vendo-se já por aqui, que na ausência de uma Assembleia Constituinte, o partido no poder substituía-se a qualquer órgão de soberania, confundindo-se o papel do MPLA com o dos órgãos de soberania, em ordem à consagração de uma liberdade revolucionária.

[321] Em 1978 e 1979, foram publicados os seguintes diplomas, visando imprimir disciplina financeira na gestão dos recursos públicos e ainda responsabilizar os infractores de tais normas: Decreto executivo n.º15/78, de 26 de Setembro, Decreto n.º194/79, de 20 de Junho e Decreto n.º195/79, de 20 de Junho.

Constitucional de 1992 se consagrou a responsabilização civil e criminal de titulares de cargos políticos, pela prática de actos ou verificação de omissões, no exercício das suas funções. Porém, não se vislumbra, nada que se assemelhe, na referida lei, com responsabilidade financeira por actos ou omissões na actividade financeira.

Sem prejuízo de desenvolvimentos que venhamos a realizar mais adiante, nesta dissertação, convirá, por ora, que nos interroguemos sobre qual o entendimento que há a fazer-se do conceito de controlo, em geral, para que posteriormente, nos detenhamos no conceito de controlo parlamentar, já que o enfoque da nossa busca é a caracterização do tipo de controlo, se de controlo pudermos falar, que era exercido pelo órgão parlamentar naquela época.

Ao atentar-se na palavra controlo, do ponto de vista etimológico, desde logo se percebe que a "apreciação" constitucional dos relatórios de execução do orçamento, referida no texto constitucional de 1978, não pode ir além de uma avaliação, que não tem as características, contornos e finalidades a atingir com o controlo. Mas, será preciso ir mais a fundo, procurando encetar a análise dos dois tipos de controlo, efectuado por órgãos não inseridos no seio da Administração, de modo a permitir que se aperceba qual a natureza dos tipos de controlo que devem ser exercidos no domínio financeiro, mais propriamente, no domínio orçamental.

Comecemos pelo vocábulo "controlo" derivado da palavra francesa "*contrôle*" ou da expressão "*contre rôle*", e que tem um significado diverso: "registo", "ter em dobrado ou duplicado", "verificação", "orientação", "vigilância", "inspecção", "fiscalização". O mesmo sucede se avaliarmos a palavra correspondente noutras línguas, como a palavra inglesa "*control*" que significa "poder de dirigir ou de comando", "Governo", "inspecção", fiscalização", a palavra italiana "*controllo*", com o sentido de "conferência", "revisão", "verificação", a palavra em língua alemã "*kontroll*", significando, "fiscalização", "revisão", "inspecção", "registo", "exame", "sindicância", ou a palavra espanhola "*control*", com o significado de "fiscalização", "inspecção", "intervenção", "domínio".

Recorrendo, agora, a algumas posições doutrinárias, adiantadas na vasta literatura jurídica portuguesa em matéria de controlo, lembramos e citamos Sousa Franco, para quem o conceito reside ou assenta num confronto com padrões de qualidade, sendo decisivo para o melhoramento da qualidade dos sistemas de gestão,

sem o qual este não conseguem atingir senão uma produtividade negativa, além de uma eficácia e eficiência duvidosas[322].

Igualmente José Tavares tem tratado este tema em vários trabalhos publicados, defendendo que o controlo é uma actividade indissociável da função de gestão para que seja eficaz, sendo esta aliança válida, tanto para a gestão pública como para a gestão privada[323], ao que nós acrescentamos, "a qualquer tempo e qualquer que seja o sistema político que se adopte".

Carlos Moreno, na exaustiva análise que faz ao controlo financeiro interno e externo[324], é defensor de que este é necessário para garantir que a gestão dos dinheiros públicos, enquanto bens cuja escassez é notória, seja eficaz, e chegando a considerá-lo o "negativo da fotografia da actividade de gestão dos dinheiros públicos"[325].

António R. Gameiro pronuncia-se especificamente sobre o controlo parlamentar, como um tipo de controlo financeiro político externo, e que apesar de expressamente consagrado no texto constitucional português e demais legislação ordinária, assenta num problema de "mentalidade" e de prática parlamentar, que tem ficado muito aquém das exigências, sendo mesmo ineficaz, devido a um conjunto de factores entre os quais se encontra "*a falta de consciencialização e de "mentalidade" de controlo e avaliação, quer dos deputados e dos Governos, quer dos agentes da Administração Pública*", cuja noção sobre a sua importância e seus efeitos no melhoramento da gestão dos recursos públicos, demorou a ser compreendida[326]. A

---

[322] Cfr. António L. de Sousa Franco, *O Controlo da Administração Pública em Portugal*, Revista do Tribunal de Contas, Lisboa, 1993, Tomo I, 19/20, Jul.-Dez, p.117.

[323] Cfr. José Tavares, *O Tribunal de Contas. Do Visto em Especial – Conceito, Natureza e Enquadramento na Actividade da Administração*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 21.

[324] Enquanto duas vertentes a destacar do sistema nacional de controlo português, que se distinguem pelo campo de actuação que visam cobrir, sendo que o controlo interno se aplica no seio de uma dada organização, ao passo que o controlo externo se exerce de fora para dentro, mediante a actuação de órgãos específicos, podendo aparecer sob a veste de controlo técnico, quando o seu sujeito activo seja o Tribunal de Contas e sob a veste de controlo político, quando compita à Assembleia da República o seu exercício. O Autor chega mesmo a eleger o controlo externo ao estatuto de função autónoma do Estado (cujo núcleo essencial – a auditoria financeira do Estado -, considera, não se confina, nem se insere em nenhuma das funções tripartidas do Estado), tanto do ponto de vista substancial como formal, que justifica, por um lado, pelo facto de este tipo de controlo preencher os requisitos necessários para o inúmero e infindável conjunto de factores que representam a fonte de carências fundamentais dos cidadãos em face da gestão financeira pública, tais como, *a legalidade, a regularidade, a eficácia, a economia, a eficiência, a preservação do ambiente, a utilidade social, a transparência, a igualdade, a publicidade*, e por outro, pelo manancial de legislação existente em Portugal no domínio do que denomina por Direito do controlo financeiro. Cfr. *Sistema Nacional de Controlo Financeiro, Subsídios para a sua Apreensão Crítica*, UAL, 1997, p.p.101-106. Ver também do Autor, *Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, UAL, 2006, 254-264.

[325] Cfr. Carlos Moreno, *Finanças Públicas, Gestão…*, cit., pp.39-41.

[326] Cfr. António R. Gameiro, *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*, Almedina, 2004, p.p. 219-222.

avaliação feita por este autor sobre a prática parlamentar portuguesa em matéria de controlo das finanças públicas, leva-nos a concluir, que os parâmetros constitucionais e legais pouco têm representado no longo percurso que o órgão parlamentar português já efectuou desde a sua constituição, sem se falar, naturalmente, dos períodos em que, fruto da perda de poderes financeiros pelo Parlamento, o papel deste órgão de soberania se viu relegado para plano secundário.

Nem mesmo esta constatação e apesar desta, nos leva a baixar a guarda na observação da forma como se consagrou constitucionalmente a actuação do Parlamento angolano com relação à verificação da regularidade da gestão dos dinheiros públicos pelo Governo e sua Administração, e os resultados consequentes de tal consagração. Como referimos, anteriormente, não se afigurava que a gestão dos recursos públicos fosse seguida de perto pelo Conselho da Revolução, dado que a envolvente política apontava para um modelo de características socializantes, na qual predominaria uma certa dificuldade no questionamento dos actos praticados pelo órgão executivo e sua Administração.

Mas as consequências de todo este sentido de protecção dos órgãos da Administração, cujos actos embora devessem estar sujeitos ao controlo parlamentar, de modo a que todo o processo orçamental aparecesse aos olhos dos cidadãos de forma transparente, deixava ao legislador constituinte uma porta aberta de par em par, que os levava (aos órgãos) a não tomar consciência de que a gestão da coisa pública era (como é) tarefa de maior melindre e complexidade, em face da grandiosidade de problemas que gera, por relação à gestão de bens privados, embora seja também espinhosa. Para isso, pesava o factor dos órgãos decisores se encontrarem ainda imbuídos de ideais revolucionários e pouco preparados para tarefa tão difícil e de tamanha complexidade, como é a gestão do erário público, não só pelas somas vultosíssimas que implica, mas porque acima de tudo a sua gestão tem repercussões ao nível do tecido sócio-económico e político e também ou por isso mesmo, impõe que a respeito e sobre ela sejam prestadas contas aos cidadãos, que se vêem privados de parte do seu património, encaminhado para alimentar os cofres do erário público, e a quem os ideais revolucionários da época, contraditória e aviltantemente desprezavam, por tomarem o conceito de representatividade não no sentiod literal, mas com o sentido que os representados deixavam de ter alma e querer próprios, passando a gozar de um estatuto de menoridade incapacitante, não suprível sequer, por sentença judicial (já que tudo era revolucionário, inclusive a justiça), conduzindo

o representante à liberdade de tudo fazer, porque sempre em nome e por conta do representado.

Ora, tal saber fazer não carecia de qualquer verificação, de qualquer controlo, muito menos num nível situado fora da Administração, posto que em prol de tais ideais revolucionários, existia uma espécie de irmandade onde aparecia como inquestionável a prática de actos de gestão (também esta revolucionária), e, por isso insusceptível de ser submetida ao exercício de qualquer controlo. Daí que, julgamos nós, o legislador constituinte tenha substituído a palavra "controlo" por "apreciação", porque a primeira teria um efeito mais drástico, para o que se pretendia.

2.1. Período da Economia Planificada: Características da Política e Prática Orçamentais

Na base de um ambiente constitucional, perspectivado para a criação de uma sociedade do tipo socialista, a política económica da época foi idealizada, com vista a dar a resposta, pelo menos, julgada necessária à sua edificação, e como tal assente em princípios considerados fundamentais para a consagração desse objectivo. Com fundamento na adopção de tais princípios, a estruturação da economia foi pensada, com objectivos de estatização dos meios de produção, sujeitando a sua gestão ao plano económico. Entra-se, assim, no período que denominamos por economia planificada, onde o Orçamento do Estado aparece com um papel de subalternização em relação ao plano económico socializante.

Naturalmente que na tentativa de restringir o período da economia planificada ao relato das características da política e prática orçamentais, não pode deixar de aludir-se ao impacto que outras políticas, como, por exemplo, a cambial, monetária e comercial, têm sobre ela, e bem assim, no plano geral da economia. Por isso, sempre que necessário a elas recorreremos para fazer o enquadramento da situação económica de Angola, durante o período referido.

O primeiro orçamento de Angola, enquanto novo país, independente, foi aprovado pela Lei n.º7/77, de 6 de Abril. A vigência de orçamentos além do período financeiro, com início a 1 de Janeiro e término a 31 de Dezembro de cada ano, foi uma prática constante, durante vários anos, certamente reflexo da pouca experiência da Administração em gerir financeiramente o jovem Estado independente e a evidência da fraca disciplina orçamental, que se foi arreigando daí em diante, o que

em termos concretos, conduziu ao prolongamento do orçamento que havia sido aprovado para 1975, que estendendeu a sua vigência até Abril de 1977[327].

Aquela lei foi aprovada numa altura em que Angola ainda estava na transição[328] para a economia planificada e por isso obedeceu à estrutura do Decreto que aprovara o orçamento para o ano de 1975, onde como se viu o princípio do equilíbrio constituía uma preocupação fundamental. A lei continha a autorização dada ao Governo para arrecadar receitas no valor global de 27.278.287.851$00, sendo 13.139.384.000$00 correspondentes a receitas ordinárias e 1.350.000.000$00 a receitas extraordinárias. Encerrava igualmente a autorização para o Governo efectuar gastos de valor global igual ao valor das receitas totais, destinando-se 20.931.213.851$00 a despesas ordinárias e 6.246.974.000$00 a despesas extraordinárias.

Angola, país saído de uma guerra travada contra a potência que a colonizara, optou por seguir a ideologia marxista, adoptando um sistema de centralização política e económica, que assentava basicamente em três princípios fundamentais: a Administração unificada, o centralismo e o planeamento[329].

---

[327] O artigo 1.º desta lei referia que o orçamento aprovado produzia efeitos a partir de Janeiro de 1976, o que não colide com o que se afirma no texto, tendo em conta a renovação automática do orçamento, na ausência de aprovação de novo orçamento, técnica que permite que se integre no novo orçamento a parte do orçamento anterior já executada, ao abrigo determinadas regras aplicáveis para as receitas e despesas. O artigo 7.º do orçamento aprovado por esta lei, determinava que: "Os duodécimos resultantes das verbas inscritas neste orçamento só serão liquidadas a partir de 1 de Agosto de 1976, não se processando qualquer ajustamento com os quantitativos dos duodécimos já vencidos em termos dos valores do orçamento de 1975.".

[328] Angola em 30 anos de existência, enquanto Estado independente, tem atravessado vários períodos de transição: transição para a economia planificada, transição para a economia de mercado. Chamamos transição ao período em que se opera um processo de novas opções políticas, económicas e sociais, que supostamente conduziriam ao progresso e ao desenvolvimento. Normalmente as transições têm como objectivo modificar o "*status quo*" vigente para um novo estádio, mas no sentido de que este traga mais vantagens, corresponda a mais benefícios para uma nação e seu povo. Angola, depois de ter passado pela transição entre um regime colonialista e um regime de Administração centralizada, voltou a atravessar um período de transição entre esta última e a economia de mercado, cuja implantação em bases sólidas, segundo Alves da Rocha, *Angola – Estabilização, Reformas e Desenvolvimento*, Luanda, LAC-Antena Comercial, 1999, p.51, carece de vencer dois obstáculos fundamentais, quais sejam "a mentalidade burocrática e obstaculizante dos agentes da Administração Pública do Estado e a relativa prevalência de comportamentos especulativos da parte dos agentes económicos.".

[329] Segundo o princípio da Administração unificada, toda a actividade económica deve estar sujeita a uma única Administração, qualquer que seja o nível de poder. O centralismo é um princípio que estabelece o cumprimento, pelas unidades orgânicas situadas a nível inferior, das decisões tomadas por uma hierarquia superior, devendo tudo fazer para atingirem essa finalidade. O princípio do planeamento determina que o nível hierárquico mais elevado defina as necessidades do país, a coordenação dos vários componentes do sistema económico e a afectação de recursos à actividade produtiva, com vista a que se alcancem esses objectivos traçados. Vd. Fátima Roque, *Economia de Angola*, Bertrand Editora, 1991, p.203.

Esta opção política e económica, aliada à guerra que se manteve após a independência do país e à crise gerada pela descolonização[330], foram três factores que, no seu conjunto, contribuíram para um rápido depauperamento da situação económica, financeira e social do país.

As políticas económicas que foram sendo adoptadas e postas em prática, com vista à construção da base material e técnica sobre a qual se edificaria a sociedade socialista angolana, falharam rotundamente, assentes nas debilidades geradas por uma estrutura institucional que criou estrangulamentos de diversa ordem nos vários sectores da economia, com reflexos marcantes no tecido social.

O plano centralizado, formal ou teoricamente, comandava tudo desde a afectação de recursos, a fixação de preços e câmbios, pela via administrativa, a regulamentação da oferta de bens e serviços, a circulação monetária, etc.

A falta de disciplina financeira gerada pelo modo como o sistema económico estava estruturado originou uma situação de défice orçamental permanente[331], financiada por via monetária, tanto por empréstimos externos como por crédito do Banco Nacional de Angola[332] (banco central), o que provocou níveis de inflação elevados, num ambiente de grande escassez de oferta de bens, que conduziu à emergência de uma economia paralela[333], alimentada em grande medida por práticas

---

[330] De verdadeira crise se tratou se se tomar em conta que todos os sectores da economia que eram detidos pela população de origem europeia, de repente ficaram sem orientação, pelo facto de os seus proprietários e impulsionadores terem deixado o país, deixando ao abandono todos os seus empreendimentos. Numa sociedade, em que fruto das ideologias e políticas da época, os africanos não detinham poder económico, nem poder de gestão da coisa pública, pois, eram na sua grande maioria prestadores de serviços. De tal modo que, quando os detentores de empreendimentos industriais e comerciais de grande e média projecção e bem assim os gestores do erário público saíram do país em massa, muitos deles abruptamente (de um dia para o outro), por razões ligadas ao receio da nova direcção que se iria instalar no país, que vinha sendo conhecida como de natureza “terrorista” e tendo como objectivo, a instalação de um regime comunista, interrompeu-se a dinâmica do processo produtivo, já que grande parte da indústria ficou paralisada, o comércio consequentemente estagnou e até mesmo o pequeno comércio rural desapareceu. Deu-se, então início à fase da aprendizagem, pois os novos gestores do país não estavam tecnicamente preparados para estar à frente da grandiosidade e diversidade de problemas e situações que encontraram, além de que não podiam contar com o “know how” de outros agentes, pois para a maior parte destes tudo era novidade, também. Perante tal revês, a comunidade do mundo socialista da época, caiu em peso sobre Angola, e sob o lema da “ajuda internacionalista”(que foi benéfica, honra lhe seja feita, principalmente ao povo de Cuba, do ponto de vista belicista, designadamente, quando Angola foi objecto de invasões de exércitos estrangeiros), foram sendo praticados erros atrás de erros, que aos poucos foram dizimando o potencial económico que Angola começara a construir, principalmente, a partir da década de 1970.

[331] No decurso deste período o défice orçamental foi mais acentuado de 1975-81, seguido de maior atenuação de 1981-89.

[332] Denominação do Banco central de Angola, que resultou do confisco do Banco de Angola, pela Lei n.º69/76, de 11 de Novembro.

[333] Diz-se que uma economia, onde o mercado formal é concomitante com o mercado informal ou paralelo, é uma economia dual. O mercado paralelo é por natureza um mercado onde a concorrência é agressiva e onde os preços são estabelecidos com base nas forças da procura e oferta, sendo mais

de roubo, contrabando e corrupção, que se foram desenrolando para aliviar a escassez de bens não fornecidos pela economia formal e auxiliar no aumento dos magros salários oficiais. De referir que a oferta de salários magros, como se afirmou, associada à escassez de produtos considerados apetecíveis pela população, chegou a gerar a troca directa de produtos, na qual a moeda corrente não intermediava.

De país produtor e com alguma projecção ao nível da exportação de produtos, Angola passou a estar dependente das importações e ainda dependente de ajudas financeiras externas e capitais provenientes do estrangeiro. A incapacidade de gerar receitas internas suficientes para financiar os investimentos públicos, pelo quase inexpressivo papel do sistema fiscal, e a fraca produtividade dos vários sectores económicos, tornaram o sector da actividade petrolífera, como o único sector e a única indústria em desenvolvimento, cujos investimentos dependiam de capitais externos, tal como dos mesmos dependia o abastecimento do país em bens alimentares, dando origem ao crescimento de um serviço de dívida externa, difícil de comportar.

Sendo o petróleo o único produto angolano exportável, e uma fonte de receita que permitia em alguma medida fazer face ao rápido avolumar de despesas públicas, começou a divisar-se um segmento de tratamento preferencial a este sector, chegando-se, até, a estigmatizar e ostracizar os demais sectores da actividade económica, para os quais eram necessários recursos financeiros, igualmente avultados, que não encontravam suporte na linha de horizonte dos investidores internacionais, e que foram por isso, remetidos pela Administração angolana para um plano secundário, onde o investimento público não perpassava. Em face da escassez do crédito concedido ao sector privado, caracterizado pela sua condição francamente descapitalizada e débil, não teve mãos nem condições materiais para garantir a sua continuidade, muito menos o seu crescimento, até porque, note-se que grande parte das empresas que impulsionavam o papel daqueles sectores da economia tinham sido confiscadas ou nacionalizadas, pelo facto de os seus proprietários se terem retirado de Angola, quando ocorrera o processo de descolonização.

---

elevados do que os preços no mercado formal. Os bens e serviços que nele são fornecidos têm várias proveniências, lícita e ilícita, procurando os fornecedores satisfazer da melhor forma o desejo dos consumidores, com vista a obter o lucro fácil, isento dos encargos com que seriam onerados se abastecessem o mercado formal. Vd. Fátima Roque, *Economia…*, cit., pp.120-122.

2.2. Princípios Orientadores da Política Orçamental contidos na Lei de "Reestruturação do Orçamento" de 1977

a) Natureza da Lei de 1977

Antes de se entrar no estudo dos efeitos que a Lei n.º20/77, de 15 de Setembro produziu no Direito orçamental angolano, importará saber, em face do seu conteúdo essencialmente orientador, ao conter disposições de carácter paramétrico de todo o sistema orçamental, que faltavam no texto constitucional, como atrás observámos, e que se identifica com o que de mais elucidativo se encontra nas tipicamente denominadas leis de enquadramento.

Embora assim a qualifiquemos, não nos repugna que a um tempo ela possa ter sido identificada antes como uma Lei de Bases[334], já que, e conforme definição mais comum nos manuais de Direito Constitucional, é uma lei que consagra princípios vectores ou bases gerais de um regime jurídico, remetendo para o executivo a tarefa de desenvolvimento desses princípios ou bases[335]/[336].

E denominamo-la lei de enquadramento, já que nela se continham os parâmetros que serviriam de base para a estruturação da actividade financeira do Estado, mais propriamente no domínio orçamental, tendo em atenção o teor de certas normas que integraram o seu conteúdo, como o caso das disposições que continham regras sobre a elaboração, organização, votação e execução do orçamento. Com relação a estas matérias, a lei em apreciação continha um regime jurídico que teria de

---

[334] Em nossa opinião, não foi por acaso que o legislador adoptou a designação de lei de "reestruturação", pois o objectivo era lançar um conjunto de princípios e regras que respondessem ao estabelecimento das linhas mestras de um processo orçamental, que visasse a instalação de um sistema político, económico e social do tipo socialista. Os poderes que esta lei atribuía ao ministro das finanças, no domínio regulamentar, parece justificar que ela aparecesse mais como uma Lei de Bases e já não como uma Lei-Quadro ou de enquadramento, como na doutrina, por questões de semântica, se tem designado.

[335] Cfr, J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.ª edição, Almedina, 2002, p.746.

[336] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional…*, cit., p.780, admite que mesmo na ordem jurídica portuguesa tem-se atribuído a designação de Lei de Bases, a leis cujo objecto e fim parecem mais identificar-se com as características de leis de enquadramento, como é o caso da Lei de Bases do ensino, do desporto e outras que, segundo o autor, estabelecem "um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de actos legislativos de desenvolvimento.".

vir a ser observado pelas leis do orçamento, pois estas, de modo mais concreto, especificam esse mesmo regime jurídico[337].

b) Especificidades da Lei n.º20/77

Havendo necessidade de adequar os dispositivos legais à realidade económica, resultante da opção feita pela classe política da época, em 1976: a economia centralizada, em 1977 entrou em vigor a Lei n.º20/77, de 15 de Setembro que modificou os princípios orientadores da gestão financeira pública que haviam sido aplicados durante a colonização portuguesa. Como se indicava no seu preâmbulo foi considerada o instrumento "de transição do sistema financeiro colonial para o sistema financeiro planificado que a construção da base material e técnica do socialismo exige."[338].

A opção por uma economia planificada e de direcção centralizada foi tomada na 3.ª reunião plenária do Comité Central do MPLA, em Outubro de 1976, apontando para que fosse dada uma grande ênfase ao orçamento, crédito, preços e moeda. Isto mesmo ficou reflectido no preâmbulo e articulado da Lei n.º20/77, quando se afirmava que era necessário: racionalizar a utilização dos recursos financeiros do Estado, centralizar a gestão dos recursos financeiros e dos gastos de modo a evitar-se dispersão de recursos e desperdícios necessários, controlar com mais rigor os gastos do sector estatal, controlar a actividade financeira dos órgãos do Estado e estabelecer a necessária ligação com os órgãos de planificação. De modo a que fossem cumpridos estes objectivos, o articulado da lei, compreendendo dois capítulos, um dedicado a princípios gerais e outro a disposições finais e transitórias, reflectia, como se irá observar, o desmontar de procedimentos orçamentais de uma economia do tipo mercantil, para instituir procedimentos mais identificados com a típica economia centralizada, originária dos sistemas económicos socialistas.

---

[337] Embora, como se dirá mais adiante, as leis do orçamento dos primeiros anos a seguir à independência fossem "secas" ou "quase mudas", cumprindo um modelo de secretismo que pairava sobre tudo o que integrasse a gestão pública, os procedimentos que precediam à sua publicação pareciam coadunar-se com os princípios, definidos na lei de "reestruturação".

[338] Curiosamente, porém, este instrumento de transição do sistema financeiro necessário à institucionalização do socialismo perdurou durante 20 anos, numa altura em que os objectivos do socialismo já se haviam apagado não só da base legal da opção económica e política do país, como do próprio espírito dos angolanos e da classe política.

A Lei começa por encerrar uma definição de Orçamento Geral do Estado que qualifica como um plano financeiro, segundo o qual se formam e empregam os recursos financeiros do Estado, com força de lei[339] (art.º 1, n.º1). Tais recursos financeiros são tipificados, segundo a sua fonte[340] e o mesmo acontecendo ao seu emprego[341](art.º, n.ºs 2. e 3.).

O Orçamento Geral do Estado era elaborado sob a forma de proposta, pelo Ministério das Finanças, submetido ao Conselho de Ministros, após apreciação da comissão nacional do plano e aprovado pelo Conselho da Revolução[342], para vigorar pelo período de um ano (art.º 2.º conjugado com o art.º 14.º, n.º1.).

Além da regra da anualidade, o orçamento angolano, em matéria de regras de preparação orçamental, devia ser elaborado segundo as regras da unidade e universalidade[343]/[344], tal como referia o artigo 3.º da lei: o orçamento "é um

---

[339] Ver os nossos comentários no capítulo I desta dissertação, p. 46 e ss..

[340] Assim estabelecem-se receitas geradas por ou provenientes de: unidades económicas estatais (parente próximo ou pobre das empresas públicas), participações do Estado em empresas mistas, impostos pagos por empresas privadas, mistas, cooperativas e cidadãos, pagamentos de serviços públicos, empréstimos, demais fontes, imprevistas e imprevisíveis.

[341] O dispêndio dos recursos financeiros tinha as seguintes finalidades: contribuir para o desenvolvimento económico e social de modo planificado, visando a formação da base técnica e material do socialismo; aumentar a capacidade defensiva do Estado (em virtude da guerra que continuava a grassar contra os outros dois movimentos armados opositores do MPLA); melhorar as condições de vida das populações.

[342] O Conselho da Revolução era o órgão parlamentar da época.

[343] As regras clássicas de organização do orçamento surgiram como reflexo do modelo de Estado onde foram geradas, o Estado liberal, cujas funções mínimas eram reforçadas ao nível das previsões orçamentais com instrumentos que limitassem ao máximo a sua capacidade de gastar. Daí a razão de ser do estabelecimento de regras como a anualidade, que obrigava a que a autorização para gastar tivesse um limite temporal de validade, devendo ser renovada no fim de cada período, para o qual tivesse sido concedida; mas também como a unidade, a universalidade, a não afectação e a não compensação que permitiam uma maior concentração das previsões de gastos e dos recursos que a eles eram afectos, facilitando a fiscalização do órgão autorizador; como a especialização ou especificação orçamental, que determinava que as verbas autorizadas fossem afectas a cada espécie de despesas, que se realizariam dentro do limite das verbas afectadas, de modo a evitar que os limites de gastos fossem ultrapassados; ou ainda, como a regra do equilíbrio orçamental que impondo a igualdade entre receitas e despesas de certa natureza, impedia o recurso a certos meios financeiros para cobrir despesas consideradas supérfluas. A consagração das regras clássicas de organização do orçamento, porque datam do período liberal, cuja ideologia, ao ter entrado em crise, arrastou consigo os princípios em que se baseava. Por isso, no domínio orçamental, assistiu-se à adequação daquelas regras às necessidades que o papel do Estado com funções económicas, políticas e sociais mais alargadas, foram requerendo, pelo que apresentam hoje variantes, algumas das quais qualificadas como excepções, variantes que vão de encontro às transformações que foram ocorrendo, fruto da intervenção do Estado nos vários sectores da vida social.

[344] As regras de elaboração do orçamento apresentam algumas variantes, em função da ordem jurídica em que se achem inseridas, o mesmo se passando com o seu peso, do ponto de vista da inserção na hierarquia legislativa, com isto pretendemos dizer que, em certas ordens jurídicas, estas regras têm carácter constitucional, enquanto em outras apenas aparecem consagradas na legislação ordinária.

Em Espanha, as regras orçamentais são denominadas pela doutrina por princípios orçamentais, uns têm consagração constitucional outros estão previstos em legislação ordinária (Lei Geral dos Orçamentos e Lei Geral da Estabilidade Orçamental) e são os seguintes: princípio de competência,

consagrado constitucionalmente (art.º134.1), atribuindo ao Governo a faculdade de elaborar os orçamentos gerais do Estado (já que a este órgão se atribui a faculdade de elaborar a sua política económica, não será, por isso, nada de mais que elabore o seu plano de receitas e despesas) e às Cortes o poder de os aprovar, admitindo que introduza modificações no seu conteúdo material, o que permite afirmar que "la faculdad parlamentaria de aprobación del Presupuesto constituye ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes", mas ao Governo compete, também, executar o orçamento e às Cortes o controlo dessa execução; princípio da unidade e da universalidade (de consagração constitucional, art.º 134.2); princípio do equilíbrio e princípio da estabilidade orçamental [este último aparece na Lei Geral de Estabilidade Orçamental, por força do Pacto de Estabilidade e Crescimento (composto de três peças – o regulamento n.º1466/97, do Conselho de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, o regulamento n.º1467/97, do Conselho de 7 de Julho, respeitante à aceleração e clarificação dos procedimentos do défice excessivo, a resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento de Amesterdão de 17 de Junho de 1997) acordado no Conselho Europeu, celebrado em Julho de 1997, em Amesterdão], que visa a limitação do défice orçamental como instrumento de política económica, impondo a sua correcção quando o limite for superior a 3% do PIB); princípio de especialização orçamental; princípio da anualidade (com consagração constitucional, art.º134.2); princípio de transparência orçamental; princípio da eficiência na afectação e utilização dos recursos públicos; princípio da unidade de caixa (no seu sentido mais amplo, significa que todos os fundos públicos têm de ser depositados numa única caixa, a partir da qual devem ser efectuados todos os pagamentos); princípio da não afectação. Vd. Perfecto Yebra, *Manual…*, cit., p.p.54-73, Juan Ferreiro Lapatza, *Curso de Derecho…*, cit., pp. 313-327, Vd. também Alejandro Ménez Moreno (e outros) *Derecho Financiero…*, cit., pp. 478-496, separa os princípios orçamentais em políticos, contabilísticos e económicos. No primeiro plano entroncam os princípios: da competência, unidade, universalidade, não afectação, especialização e anualidade. Enquadra como princípios contabilísticos: o orçamento bruto, a unidade de caixa, a especificação e o exercício encerrado. Considera princípios económicos: a gestão mínima, a vinculação ou equilíbrio orçamental, a neutralidade e a estabilidade orçamental (que encontra fundamento na legislação espanhola devido ao acesso de Espanha à terceira fase da União Económica e Monetária em 1999).

Os princípios orçamentais que caracterizam o Orçamento do Estado na Alemanha, são: a exaustividade (universalidade), a unidade, a antecipação, a anualidade, a especialidade, a cobertura integral ou não afectação, a clareza (com o sentido de nitidez, transparência e de sinceridade do orçamento), a publicidade, a rentabilidade e moderação, a interdição de integração de disposições que não se refiram a receitas e despesas do Bund e que umtrapassem o prazo previsto pela Lei Orçamental e o equilíbrio orçamental.

Na Itália, de acordo com Domenico da Empoli, *Il Bilancio dello* Stato, cit., pp.8-13, as regras orçamentais ("requisiti del bilancio"), são as seguintes: anualidade; universalidade; unidade; orçamento bruto; especialização orçamental; "veridicità", que consiste no estabelecimento de correspondência entre os registos contabilísticos e a norma de autorização legislativa de arrecadação de receita ou de realização de despesa; publicidade.

Segundo Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit Budgétaire…*, cit., pp.45-64 os princípios gerais orçamentais em aplicação são: o princípio da autorização, a regra da unidade, a regra da universalidade, a regra da especialização orçamental, a regra do equilíbrio orçamental; Maurice Duverger, *Finances Publiques*, cit., pp.262 e ss., 280 e ss., 358 e ss; para Joël Mekantar, *Finances Publiques*, cit., p.p. 13 e ss, são quatro, os grandes princípios que presidem à elaboração do orçamento e que respondem a uma preocupação comum "permitir às assembleias deliberativas melhor controlarem as despesas e receitas das instituições públicas": a anualidade (em França o ano orçamental coincide com o ano civil. Embora na origem este princípio dissesse respeito ao consentimento do imposto, ele foi adoptado pelo Direito positivo – art.º 4.º da "ordonnance de 1959: "A autorização de cobrar impostos é anual"-), a unidade (este princípio exprime a ideia, segundo o Autor, de que as despesas e as receitas de uma instituição pública devem ser adoptadas e apresentadas num documento único), a universalidade (esta regra impõe que as receitas e despesas sejam inscritas no orçamento na íntegra, pelo seu montante em bruto, de modo a que seja reforçada a transparência orçamental. Para o Autor, quer a regra da não compensação ou do orçamento bruto, quer a regra da não consignação das receitas, encontram-se incorporadas na regra da universalidade, já que impondo esta a inscrição de todas as receitas e despesas, logo não permite a compensação de umas e outras, como igualmente não permite a afectação de receitas a determinadas despesas. Mas a universalidade é, segundo o Autor, completada, do ponto de vista contabilístico pelo princípio da unidade de caixa, que é assegurado pelo Tesouro Público) e a especialidade (decorre da necessidade de as assembleias deliberativas deverem conhecer

documento único que corresponde à totalidade das receitas e despesas". O n.º1. do artigo10.º consagrava a limitação dos gastos segundo a regra da especialização

---

de modo preciso como vai ser feita a utilização dos créditos autorizados orçamentalmente, pelo que haverão de ser especializados em função da sua natureza e seu destino, intervindo a dita especialização ao nivel do capítulo orçamental – que, de acordo com o Autor, terá tal princípio perdido parte do interesse, em virtude de o capítulo orçamental ter sido substituído pelo título ou ministério, na votação do Orçamento do Estado). Este Autor, tal como muitos outros, utiliza indiscriminadamente os conceitos, pois, ao referir-se às regras de organização orçamental denomina-as por princípios. A este respeito, Sousa Franco, como poderemos observar, ainda nesta nota, explica a diferença, entre um conceito e outro.

António L. Sousa Franco, *Finanças Públicas…, Vol I*, p.p.345-356 referindo-se às regras orçamentais, começa por explicar que, com este conceito, se pretende "designar directivas que, assumindo um teor pragmático tendencial ou meramente técnico, podem sofrer limitações mais ou menos extensas; os princípios representariam princípios substanciais ou essenciais (…) Designamos todos por regras, embora as substanciais e mais importantes (…) possam com vantagem ser designadas por princípios.". O Autor considera regras orçamentais: a anualidade (a que atribui uma dupla exigência: votação anual pelas Assembleias Políticas e execução anual do Orçamento do Estado, pelo G. e a Administração Pública e duas ordens de razões que a fundamentam: de natureza política e natureza económica, residindo a primeira na necessidade de haver um controlo regular e em tempo útil – enquanto durar e só a autorização parlamentar -, pelo Parlamento, sobre a gestão dos dinheiros públicos, e assentando a segunda na necessidade de ajustar o período orçamental à vida económica e financeira), a plenitude (unidade – as receitas e despesas devem ser inscritas num único orçamento, com fundamento na necessidade de racionalizar e conferir transparência à afectação dos recursos e sua obtenção) - e universalidade, com vista a evitar a existência de fundos secretos ou confidenciais – todas as receitas e despesas devem ser inscritas nesse orçamento -), a discriminação orçamental (especificação – reside a sua razão de ser na necessidade de clareza e nos objectivos prosseguidos pelo Orçamento do Estado que, no fundo, visam conduzir, quer à racionalidade financeira, quer ao controlo politico -, não compensação – com fundamento na racionalidade de clareza, constitui o "corolário lógico da especificação", não permite deduções nas receitas, resultantes da sua cobrança, nem deduções às despesas, por conta de receitas que tenham tido origem na sua realização ou quaisquer outras -, e não consignação – regra que não admite que no Orçamento do Estado existam serviços com receitas e despesas próprias, devendo pelo contrário todas as receitas inscritas no orçamento servir para cobrir todas as despesas, igualmente nele inscritas), publicidade ("o orçamento exige a publicação oficial como causa eficiente da eficácia da autorização prévia das receitas e despesas.") e equilíbrio (cujo sentido consiste no facto de que nenhuma despesa prevista no orçamento deixe de ter cobertura pela correspondente receita, correspondência que já não se trata aqui de verificar a existência de receitas e despesas próprias, mas tão somente de saber se a cobertura de certas despesas pode ser feita através de certas receitas). Vd. também João Pereira Netto, *Lições…, cit.,* pp. 87-110, que faz menção às regras da unidade (que considera "o melhor meio de fiscalização" para o Parlamento e "o melhor meio de compreensão para o público sem grandes investigações do conjunto das despesas e das receitas…"), a universalidade (considerada pelo Autor como a "condição essencial da fiscalização parlamentar"), a regra do orçamento bruto ou da não compensação, regra da não consignação das receitas (cujo âmbito o Autor delimita e explicita a necessidade da sua introdução, como forma de evitar os abusos "das dilapidações dos monarcas e da sua *entourage*), regra da especialização orçamental (por oposição à votação do orçamento em globo ou "*abôno*"), o equilíbrio orçamental.

No Senegal, os princípios orçamentais, são: o equilíbrio (de acordo com a lei 75-64 de 28 de Junho de 1975, a afectação de recursos e as despesas do Estado são previstas e autorizadas tendo em conta o equilíbrio financeiro e os objectivos económicos e sociais a atingir…", trata-se de contemplar já não o equilíbrio contabilístico, mas o equilíbrio económico), a anualidade, a unidade, a não afectação das receitas, a não compensação das despesas e das receitas e a especialização. Vd. Nguyen Chanh Tam, *Finances Publiques*, cit., pp. 92-127.

Em Angola as regras de organização orçamental consagradas na Lei-Quadro do Orçamento, são: a unidade; a universalidade; a anualidade; o equilíbrio orçamental; a não compensação; a não afectação; a especificação orçamental. Vd. Fernando Castro Paiva, *Lições de Direito Financeiro e Finanças Públicas Angolanas*, edição da Faculdade de Direito da Universidade António Agostinho Neto, 1997, pp.60-65, Elisa Rangel Nunes, *Lições de Finanças Públicas*, Anistia, 2007, pp.118 e ss.

quantitativa[345], "As despesas autorizadas no Orçamento Geral do Estado terão como limite a totalidade dos recursos previstos para a sua cobertura.". Ainda em matéria de regras orçamentais, a consignação de receitas passou a não ser permitida, senão em casos excepcionais dependentes de autorização do Ministro das Finanças, como estabelecia o n.º1. do artigo 26.º: "A partir da entrada em vigor da presente lei, são extintas todas as consignações de receitas a fundos e serviços especiais…", passando tais receitas a constituir receita do Orçamento Geral do Estado, devendo por isso ser entregues nos cofres da Fazenda Nacional (n.º2, art.º26.º).

Percorrendo o articulado da lei, não se encontra qualquer menção à regra do equilíbrio orçamental. Tratando-se de uma Lei-Quadro do Orçamento, impropriamente denominada pôr lei de reestruturação, o legislador certamente haveria de ter consagrado esta regra, tal como o fez com relação à anualidade, unidade e universalidade. Contudo, parece ter rompido com algumas das regras clássicas de elaboração do orçamento[346]. Talvez em ordem a ir de encontro aos ideais que surgiram com o keynesianismo, e que vieram pôr em causa a regra do equilíbrio orçamental, com a introdução de conceitos como o défice cíclico[347], o orçamento

---

[345] A regra da especificação ou especialização orçamental, segundo a melhor doutrina espanhola, é observada sob três pontos de vista, qualitativo, quantitativo e temporal. A especificação qualitativa ou "especialidad cualitativa", prevista no art.º59.º da L.G.P. impõe que os créditos orçamentais se destinem, exclusivamente, às despesas para as quais foram especificamente autorizados, pela lei dos orçamentos ou pelas modificações que tenham sido aprovadas, nos termos desta lei. Esta regra contém excepções, previstas na própria Lei Orçamental espanhola, de que são exemplo as transferências de verbas. A "especialidad cuantitativa", consagrada nos artigos 59.º e 60.º da referida lei, determina que os créditos autorizados tenham um carácter limitativo e veda a possibilidade de serem assumidos compromissos de despesa em montante superior ao montante do crédito. A excepção a esta regra reside nos "créditos ampliáveis", previstos no artigo 66.º da L.G.P.. A "especialidad temporal" que determina que as despesas devem realizar-se dentro do período, para o qual tenham sido autorizadas, reconduz-se à regra da anualidade orçamental. Vd. Ferreiro Lapatza, *Curso…*, cit., pp.322-324, Perfecto Yebra e outros, *Manual de Derecho Presupuestario*, cit., pp.66-70.
Na doutrina e legislação portuguesa a regra da especialização orçamental é utilizada como forma de permitir uma melhor fiscalização pelo Parlamento, já que se opõe à votação das despesas em globo. Esta regra consiste em conferir créditos para cada espécie de despesa pública, devendo ser afectados especifica e exclusivamente às despesas indicadas, devendo "a soma fixada ser o máximo da despesa a efectuar." Vd. João Netto, *Lições de Finanças*, cit., p.p.106 e ss. Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit Budgétaire…*, cit., pp. 61 e ss., ao referirem-se a esta regra, começam por referir que a autorização da despesa deve ser dada para uma despesa precisa e um montante determinado, admitindo, no entanto, que a abertura dos créditos orçamentais, porque se dirige a serviços que se encontram organizados em várias estruturas, não permite que se evite a atenuação desta regra, quando estejam em causa créditos globais e a possibilidade de ocorrerem transferências de verbas de uns capítulos para outros.

[346] A regra da não compensação também não faz parte do elenco de regras de organização do orçamento, consagradas nesta lei. A omissão desta regra leva-nos a pensar que o inverso era permitido, isto é, a compensação entre receitas e despesas.

[347] Ao contrário do que se passava com as finanças clássicas, concebidas para justificar a actuação de um Estado que se limitava a observar o curso dos acontecimentos, e em que a regra do equilíbrio foi consagrada como a regra de ouro de uma correcta política orçamental, as finanças intervencionistas

compensatório. Não sabemos se com esse objectivo, facto é que desde os primeiros anos da gestão das finanças do novo Estado independente, as contas públicas fecharam com défices sucessivos. Poder-se-á dizer que tal se devia a razões de ordem conjuntural, ou mesmo com fundamento nas balizas estruturantes em que assentava a economia, em nada relacionada com objectivos de natureza ideológica. No entanto, o que aqui se pretende ressaltar é que, tratando-se de lei definidora de parâmetros das leis do orçamento, parece que na ausência de uma orientação que levasse a que se aprovassem orçamentos equilibrados, se deixava uma margem ampla, pelo menos, do ponto de vista legal, para não ter de se cumprir tal princípio, posto que não aparecia como requisito ou condição de boa gestão[348].

A publicidade, que tem sido considerada uma importante regra que permite avaliar o grau de transparência orçamental, foi igualmente omitida, certamente porque havia, na época, o estigma do secretismo com relação ao funcionamento da Administração, nomeadamente da Administração financeira, e por isso, a partir de 1977, e durante vários anos, no Diário da República, jornal oficial, não se voltou a publicar mais o Orçamento do Estado, sendo apenas publicado o diploma que o aprovava, que não era acompanhado de quaisquer resumos dos mapas anexos.

Em matéria de execução do orçamento, tanto a arrecadação das receitas como a realização das despesas estavam sujeitas ao princípio da legalidade (art.º 10.º, n.ºs 2 e 3) e às despesas era ainda aplicada a regra dos duodécimos, como referia o n.º1 do artigo 18.º, regra que comportava algumas excepções, expressamente mencionadas no seu n.º2, ou determinadas pelo Ministério das Finanças. A realização de despesas de investimento e de despesas de aquisição de material (despesas compra ou em bens e serviços) dependiam de normas definidas conjuntamente pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro do Plano, e pelo Ministro das Finanças, respectivamente.

As alterações orçamentais que implicassem aumento de despesas não previstas no orçamento ficavam dependentes de proposta a apresentar pelo Ministro das

---

vieram dar resposta ao papel de um Estado actuante e participante nos fenómenos económicos, aparecendo mesmo a comandá-los, e para o qual o equilíbrio entre receitas e despesas nem sempre seria desejável, havendo mesmo ocasiões em que se justificava que o não estivessem, como era o caso de, em pleno emprego, para se evitar o surgimento de situações inflacionistas, seria conveniente diminuir as despesas e manter ou aumentar os impostos ou ainda o caso de, em depressão, a ocorrência de défice orçamental, por manutenção ou aumento da despesa pública contribuísse para manter a actividade económica em movimento.

[348] Actualmente, a regra do equilíbrio orçamental é vista como regra de grande relevância, constituindo o seu contrário, o défice orçamental, um requisito negativo de boa gestão, por essa razão se impondo aos países membros da União Europeia, por exemplo, que o limite do défice orçamental não ultrapasse determinada percentagem (2%), como indicador de boa gestão.

Finanças, sobre a qual o Ministro do Plano deveria emitir parecer, antes de ser submetida ao Conselho de Ministros, que a deveria apresentar ao Conselho da Revolução para aprovação. Nessa proposta, deveriam já constar os meios de cobertura das despesas imprevistas (art.º12.º)[349]. A diminuição das receitas por via de extinção ou suspensão da cobrança de certos tributos e bem assim a redução de taxas dos impostos estavam sujeita a idêntico procedimento (art.º13.º)[350].

O artigo 9.º da lei estabelecia que o Orçamento do Estado deveria prever uma dotação global, com vista a cobrirem-se as despesas urgentes e inadiáveis ou para o reforço de verbas que tivessem sido insuficientemente dotadas, ficando a sua utilização dependente de autorização do Ministro das Finanças ou do Conselho de Ministros, consoante o valor em causa.

A execução do orçamento, de acordo com o disposto no artigo 20.º da lei, estava sujeita a controlo interno, dado que os órgãos da Administração Central do Estado deveriam remeter relatórios trimestrais à Direcção do Orçamento Geral do Estado, cabendo, por sua vez, ao Ministro das Finanças remeter ao Conselho de Ministros relatórios semestrais sobre essa mesma execução orçamental[351]/[352]/[353]/[354].

---

[349] Embora seja uma norma que comummente se insere no articulado de leis quadro do orçamento, já que este instrumento contém previsões cujo futuro, pela incerteza que o caracteriza, pode vir a forçar a alteração, é igualmente uma norma, que levada ao pé da letra, permite o desencadeamento do despesismo.

[350] Um artigo como este era a previsão legal que faltava para conferir licitude e legalidade à suspensão da cobrança de impostos, que veio a verificar-se, e que o próprio texto desta lei consagra mais adiante.

[351] Aqui contém-se um princípio que visava dotar a prática orçamental da necessária disciplina; no entanto, os resultados que foram sendo observados daquela prática, revelaram tratar-se, apenas, de um bom princípio.

[352] O disposto neste artigo e bem assim o que consagrava o artigo 16.º desta lei (que versava sobre a atribuição de competências (autorização para realizar despesas previstas, processamento, liquidação e ordem de execução das despesas a realizar) aos ministros e secretários de Estado, para executarem o orçamento dos respectivos ministérios e secretarias de Estado, sob orientação e controlo do ministro das finanças, competências que só podiam ser delegadas em funcionário competente, pelo titular da pasta) deram, posteriormente, origem, primeiro ao decreto executivo do ministro das finanças n.º15/78, de 26 de Setembro, conferindo competência ao ministro das finanças para responsabilizar os membro do Governo, pela execução do orçamento do respectivo sector. Este decreto executivo veio a ser reformulado por diploma de maior força, o Decreto n.º194/79, de 20 de Junho, que passou a consagrar sanções aplicáveis, em caso de não cumprimento das disposições sobre prestação de contas no domínio orçamental. No mesmo ano, dia e mês entrou em vigor o Decreto n.º195/79, que estabeleceu normas de controlo sobre execução orçamental. Estes diplomas ainda estão hoje em vigor, mas a sua aplicação é esporádica e pontual, pois não têm merecido a importância de que se revestem, para efeitos de prestação de contas e de transparência na execução orçamental.

[353] O conteúdo dos artigos 21.º (retirou competência aos ministros das pastas dos assuntos económicos, para a criação de preços, competência que passou a estar atribuída ao Conselho de Ministros), 22.º (estabeleceu a obrigatoriedade de serem definidos os salários, por decreto executivo conjunto, de todas as entidades com cabimentação orçamental) e 26.º (condicionou a ocorrência de consignação de receitas e a criação de fundos especiais a autorização do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças) da lei que vimos comentando foram alterados, por força da entrada em vigor da lei n.º14/90, de 28 de Setembro.

Nas disposições finais e transitórias da lei constavam o conjunto de princípios que visavam quer a concentração das receitas no Orçamento do Estado[355], quer a suspensão de responsabilidades contraídas pelas unidades económicas estatais, até 31 de Dezembro de 1976, junto de instituições bancárias[356] (art.º30.º) e da Fazenda Nacional (art.º31, n.º2).

c) O Laconismo das Leis do Orçamento no Contexto das Finanças Públicas.

Ao contrário do que já constituía hábito no orçamento colonial e no mundo moderno, a lei de aprovação do orçamento, que passou a caracterizar este período da história económica de Angola, pecava pela falta de conteúdo, pois limitava-se a uma indicação dos valores de verbas aprovadas para despesas e receitas, que o Governo ficava autorizado a realizar e a arrecadar, e de modo inédito, mas indo de encontro a situações de ordem prática, pela falta de aprovação de novo orçamento, continha uma autorização dada ao Ministro das Finanças que, extravasava, quanto a nós, o papel que normalmente lhe competiria. E era utilizada na lei a expressão "para regularizar situações", como qualificativo de uma competência que lhe era atribuída, no decurso do processo de execução orçamental, que bem poderiam ser extensíveis a situações que careceriam não de um simples despacho ministerial, mas de um diploma de maior força jurídica, emanado de órgão igualmente detentor do poder de decisão financeira, a outro título, e colocado num outro patamar do poder político.

---

[354]Esta alusão a contas públicas nada tem a ver com a sua divulgação no final de cada exercício, através da elaboração da Conta Geral do Estado, que mesmo após a sua consagração explícita, anos mais tarde, na Lei-Quadro do oramento do Estado e na lei orgânica do Tribunal de Contas, ainda assim continuou (como continua, no momento em que escrevemos) a não ser elaborada e divulgada.

[355] Passaram a "reverter para o orçamento" (segundo a terminologia utilizada na lei) as receitas de impostos cobrados pelos departamentos dependentes do Ministério das Finanças (art.º24.º, n.º1), as receitas consignadas a certos orçamentos privativos, que, à data da entrada em vigor da lei, ainda não tivessem sido para eles canalizadas (art.º24.º, n.º2), as receitas cobradas pelos corpos administrativos e que destinavam aos seus orçamentos privativos (art.º25.º, n.º2), as receitas consignadas a fundos e serviços especiais, com excepção do Fundo de Reconstrução Nacional, criado pelo Decreto n.º29/76, de 31 de Maio, cujas receitas e despesas seriam contabilizadas em capítulo próprio do Orçamento do Estado (art.º26.º, n.ºs1 e 2), as receitas dos organismos e unidades económicas estatais que realizassem actividades de exportação (art.º27.º, n.º1), os lucros das unidades económicas estatais destinados ao Fundo social e ao Fundo de Reconstrução Nacional (art.º28.º, n.º1).

[356] Esta suspensão de pagamentos das responsabilidades contraídas por força de créditos concedidos pelas instituições bancárias, terá tido a ver com o processo de intervenção do Estado no sistema bancário, que conduziu ao encerramento de vários bancos comerciais e à nacionalização do Banco de Angola (lei n.º69/76, de 11 de Novembro) e do Banco Comercial de Angola (lei n.º70/76, de 11 de Novembro).

Ao abrigo da lei que acabámos de caracterizar em traços gerais, foi aprovado, pela Lei n.º2/78, de 25 de Março, o orçamento para o ano de 1977, com apenas três artigos, que continham a aprovação do orçamento que passava a vigorar, a partir de 1 de Janeiro de 1977 (art.º1.º), a autorização para o Governo arrecadar receitas e realizar despesas de certo montante (art.º2.º) e a autorização dada ao Ministro das Finanças para regularizar as situações provocadas pelo atraso na aprovação do orçamento (at.º3.º). No mesmo ano, em 26 de Agosto foi aprovado o orçamento para o ano de 1978, pela lei n.º10/78, ainda mais lacónica que a anterior, que contava, com apenas dois artigos. O mesmo exemplo foi seguido na aprovação do orçamento para 1979, cujo orçamento foi reconduzido e que vigorou durante todo o ano de 1980, por não ter sido aprovado o correspondente orçamento.

A Lei que aprovou o orçamento, para o ano de 1981, introduziu uma norma sobre disciplina orçamental, determinando o cumprimento rigoroso da previsão de receitas e maior austeridade na realização das despesas, de modo a que fossem reduzidas e ainda que fosse aumentado o seu controlo. Já de si, esta disposição prenuncia que a execução orçamental vinha sendo exercida com fraca eficiência. Esta norma de disciplina orçamental passou a integrar as leis orçamentais dos anos seguintes. No entanto, e pese embora, a sua permanência nos textos orçamentais, parece não ter sido suficientemente convincente, em face do fecho das contas públicas em permanentes e sucessivos défices.

A Lei que aprovou o orçamento para o exercício de 1983 (lei 14/82, de 23 de Dezembro), quase se circunscreveu ao estabelecimento de medidas de financiamento ao investimento, pelo Banco Central, dirigido às empresas estatais, perante a situação financeira que Angola vivia, motivada tanto por causas internas (gestão financeira ineficiente e guerra), como pelo agravamento da conjuntura internacional.

Reconhecendo-se em 1984, a situação financeira marcada por uma economia cada vez mais dependente do exterior, foi decidido conferir ao plano nacional o carácter de plano de emergência. Por isso, no preâmbulo da lei que aprovou o orçamento se mencionava, que na sua elaboração tinham sido acautelados quer os objectivos contidos no plano nacional, quer a exigência de uma gestão mais racional dos recursos financeiros, com vista a uma mais racional, austera e disciplinada utilização desses recursos. O articulado desta lei em pouco mais diferiu do constante na Lei Orçamental anterior.

Em 1985, o plano nacional, com força de lei, continuou a assumir o carácter de plano de emergência e o orçamento aprovado pretendeu reflectir de modo mais evidente a subordinação do seu conteúdo à lei do plano. A lei n.º2/85, de 25 de Março que aprovou o orçamento para esse ano, fez menção, pela primeira vez, a uma suposta descentralização orçamental[357]/[358].

Até ao ano de 1987, as leis que aprovaram os orçamentos pouco ou nada reflectiram a situação financeira que o país tinha começado a viver[359], por razões ligadas à guerra e também a uma gestão financeira que não correspondia aos ditames dos planos e projectos elaborados. Mas mais penoso do que isso, era o agravamento da situação financeira, que irradiava de várias causas.

---

[357] De facto esta lei refere-se a uma certa autonomia na cobrança de receitas dos serviços comunitários, pelos órgãos da Administração local do Estado, e assim sendo, do que verdadeiramente se poderia falar, era não de uma descentralização orçamental, mas de uma desconcentração financeira parcial, já que apenas no domínio de certas receitas, esses órgãos gozavam da faculdade de cobrança e de estipulação das remunerações (tarifas) daqueles serviços (incorrectamente denominados preços, na terminologia da lei).

[358] A Lei Orçamental de 1985 foi reconduzida em 1986, pois não se tem notícia que tenha sido aprovada Lei Orçamental, para esse exercício financeiro.

[359] Logo no preâmbulo da Lei se faz saber que nem perante a diminuição de receitas de exportação de petróleo, se conseguira estancar o aumento progressivo da realização de despesas, tendo, por isso, aumentado substancialmente o défice. Como já vinha da prática dos anos anteriores, as receitas fiscais da economia não petrolífera eram pouco significativas, tornando-se urgente a criação de outras fontes de financiamento para o orçamento, para cobrir a ausência das receitas petrolíferas, e colateralmente pugnar pela redução das despesas. A lei que aprovou o orçamento para o exercício de 1987 foi o primeiro a conter, no articulado, de forma explícita, o modo de cobertura do défice orçamental, pois até essa altura, os articulados da leis orçamentais anteriores nunca a ele se haviam referido com tal clareza.

Para a cobertura do défice orçamental previa-se a concorrência de receitas provenientes de crédito bancário e de outras fontes que permitissem captar poupanças da população e ainda do crédito externo.

A Lei Orçamental atribuía competência aos ministérios do plano e das finanças, para promoverem o aumento de receitas públicas, através da adopção de medidas, superiormente, aprovadas, no domínio dos impostos e preços. Foi delegada competência ao ministro das finanças para a criação de taxas de âmbito provincial, para fins específicos de utilidade pública (julgamos nós que esta norma tenha sido o "motor de arranque" para que a criação de taxas, mesmo de âmbito nacional, passasse a ser competência deste ministro, pois mesmo na ausência de norma que expressamente atribuísse a competência de criação de taxas ou alteração dos seus montantes, pelo Governo – o que só veio a acontecer, também não com a clareza que seria desejável, para a dissipação de dúvidas e impasses, após a entrada em vigor da Lei de Revisão Constitucional n.º23/92, de 16 de Setembro - passou a ser prática a realização de tais actos através de decreto executivo singular do ministro das finanças ou de decreto executivo conjunto deste com outro ou outros ministros).

A realização de despesas passou a estar condicionada pela existência de recursos para a sua cobertura e pela sua previsão no Orçamento do Estado.

O financiamento das empresas estatais, pelo Orçamento do Estado, segundo a Lei Orçamental passaria a estar sujeito a restrições, pois apenas seriam objecto de financiamento os investimentos sociais e em infra-estruturas básicas. Também segundo a Lei Orçamental, os prejuízos dessas empresas não mais seriam cobertos com recursos do Orçamento do Estado, constituindo excepção a esta determinação, os prejuízos ocasionados nessas empresas, pela guerra.

As subvenções a preços, matéria que não aparecia, expressamente, tratada nas leis orçamentais anteriores, passariam a ser financiadas pela criação de impostos e taxas sobre bens e serviços essenciais.

O excesso de despesa, principalmente a despesa militar, que representava uma fatia considerável no seio da despesa pública, contribuindo para um crescente défice do orçamento, que não era compensado por um esforço de investimento público, não havendo, tão pouco condições para a realização de investimento privado, já que o recurso ao crédito junto do Banco Central, que simultaneamente exercia funções de banco comercial, sofria imensas restrições, além de comportar taxas de juro elevadas.

A importância que era atribuída às despesas com a guerra asfixiava o grau de importância de outras despesas igualmente importantes, como as que se realizam no domínio social (saúde, educação, saneamento), que apareciam prejudicadas em benefício das despesas militares. Apesar de absorverem grande parte dos recursos financeiros do Estado, as despesas militares não eram claramente espelhadas no orçamento. O quadro abaixo descreve o comportamento das despesas entre 1982 e 1986, do ponto de vista da sua percentagem no PIB:

Despesa Nacional

	1982	1983	1984	1985	1986
Consumo privado	48.1	50.3	43.3	45.9	41.5
Investimento	13.1	7.3	11.8	9.7	13
Consumo público	40.1	38	41.1	44.3	50.7
Exportações	41.5.	38.6	42.4	42	30.1
Importações	42.8	34.1	38.5	41.9	35.3
PIB	100	100	100	100	100

Fonte: Banco Mundial

Os próprios investimentos públicos dependiam em grande medida de capitais externos que não apareciam espelhados no Orçamento do Estado, como era o caso dos investimentos, no sector petrolífero.

A incapacidade ou a fraca capacidade de arrecadação de impostos nos outros sectores de actividade económica, distintos da actividade petrolífera, pelo facto de as empresas estatais não pagarem impostos, e das poucas empresas rentáveis transferirem subsídios para o Estado, estes ficavam sempre aquém da injecção de dinheiro que o Estado, através de subsídios fazia às empresas estatais, que ano após

ano, se apresentavam deficitárias. Tal situação insustentável para um orçamento de Estado magro e à nascença fortemente empenhado com um volume de despesas incomportável, fazia desencadear sucessivas emissões vazias de moeda, para sua cobertura, originando drásticos movimentos inflacionistas que se arrastavam e perduravam no tempo[360]. Este tipo de emissão monetária constituiu a maior fonte de recursos utilizada para financiar os sucessivos défices do Orçamento do Estado e ainda das empresas estatais, recursos canalizados sob a forma de crédito, uma vez que a principal fonte de receitas, os impostos provenientes do sector não petrolífero tinham um peso insignificante.

Numa altura em que havia uma deficiente captação de receitas, principalmente de natureza fiscal, estabeleciam-se regimes fiscais especiais, designadamente na área petrolífera, cujos impostos alimentavam os défices orçamentais e em parte o sustento das populações[361]. A actividade petrolífera era tributada com um imposto que incidia fundamentalmente sobre o preço do petróleo, o que em termos de constância do valor da receita arrecadada, resultava ser problemático, dado que o preço do petróleo estava fortemente dependente do mercado internacional, como ocorreu a partir de 1981-82, período em que o preço do petróleo naquele mercado desceu, tendo-se ressentido, em consequência, a economia angolana de modo acentuado, o que levou a repensar na opção económica escolhida, como forma de aliviar o pesado fardo que sobre ela impendia, em face do volume de atrasados acumulados pelos sucessivos incumprimentos no reembolso dos empréstimos concedidos pelas economias do exterior, que vieram tornar incomportável o serviço da dívida externa e tornar a imagem do país pouco credível nas diversas praças financeiras.

---

[360] Não tendo Angola capacidade tecnológica, nem humana para dar continuidade ao desenvolvimento do sector industrial, iniciado ainda durante a colonização, muitos dos produtos deixaram de ser fabricados localmente, acontecendo fenómeno semelhante noutros sectores de actividade económica, e nomeadamente, na agricultura, que deixou de ser uma agricultura do tipo industrial, para passar a ser de mera subsistência e geradora de pequenas quantidades de produtos agrícolas, cuja expansão era penalizada por dificuldades de escoamento de umas localidades para outras (em face da falta de liberdade de circulação de pessoas e bens, motivada pela guerra). A produção interna cada vez mais decadente, perante uma procura de bens e serviços, gerou elevados níveis de inflação, à qual se veio juntar uma política cambial assente em taxa fixa definida administrativamente, e por isso mesmo irrealista, já que ajudava a distorcer o estado de saúde da economia angolana, ao criar uma aparente valorização da moeda, que embora não convertível (como continua a ser), parecia querer fazer-se competir com as economias do exterior, "factura" que ainda nos dias de hoje, o país está a pagar.

[361] As contas públicas deste período revelam que em 1981, os impostos sobre a actividade petrolífera representavam 61% das receitas do Estado e 71% das receitas tributárias, tendo em 1988 gerado cerca de 70% das receitas do Estado. Vd. Fátima Roque, *Economia…*, cit., p.135.

Não seria coerente fechar este olhar, que lançámos ao estado das finanças públicas angolanas, no período de economia planificada, sem se abordar ainda que em traços largos o endividamento externo do país.

Já dissemos, que a cobertura dos défices orçamentais se fazia à custa de empréstimos contraídos no exterior, tendo como garantia carregamentos de petróleo. A partir de 1986, quando se atravessou a crise relativa às dificuldades nos reembolsos dos empréstimos, esta garantia passou a ser a condição de obtenção de empréstimos de médio e longo prazo, por parte do exterior.

Até 1985, o serviço da dívida não consumia mais de 20% das receitas de exportação (petrolíferas), pelo facto de grande parte da dívida contraída ser de longo prazo e, até certo ponto, de natureza consensual. Contudo, a partir de 1986, devido à crise nos pagamentos, aquela percentagem subiu para 37%[362].

Já quando se encerrava o período de economia planificada, Angola reescalonou, pela segunda vez, a dívida externa, no Clube de Paris com países credores, membros da OCDE e celebrou acordos de reescalonamento bilaterais com Portugal e o Brasil.

2.3. Período de Transição para a Economia de Mercado: Influência dos Programas Económicos na Política Orçamental.

A institucionalização de uma economia de mercado pressupõe basicamente os seguintes elementos fundamentais: a abertura da economia, a desregulamentação dos mercados, a liberalização dos preços e a limitação da intervenção do Estado, na economia, que gere inflação[363].

A entrada para a economia de mercado, não tem constituído, para Angola, um projecto fácil. Da decisão de enveredar pela via do capitalismo, à sua materialização muitos têm sido os desencontros, que tiveram início, logo no período, que tem sido considerado, por período de transição para esse sistema económico.

Esse período foi marcado por inúmeros programas económicos, que se sucederam, na sua maioria por não terem sido aplicados, integralmente, e muitas vezes, nem sequer postos à experiência, do que pela sua sequência lógica de aplicação, já que, em grande medida, nos objectivos visados por cada um, por vezes,

---

[362] Vd. Fátima Roque, *Economia…*, cit., p.117.
[363] Vd. Manuel J. Alves da Rocha, *Limites do Crescimento Económico…*, cit., 2001, p. 54.

só à lupa podem ser encontradas grandes diferenças. A divulgação da importância e interesse de tais programas económicos, revelando a premência de serem tomadas medidas de força, para estancar os factores que causam malefícios à economia e sociedade angolanas, tem sido seguida, normalmente, pelo abandono, puro e simples, da execução desses programas, mesmo antes de se obterem quaisquer resultados favoráveis ao crescimento e desenvolvimento da economia angolana[364].

O estado em que vimos encontrar-se a economia angolana, quando se tomou a decisão política de não prosseguir pelo caminho que conduziria à economia centralizada, embora não tivesse constituído novidade, já que na história económica recente de alguns países europeus, que seguiam a via socialista de desenvolvimento, ocorreram fenómenos semelhantes, e perante a desistência, optaram por se integrar na economia de mercado, sempre diremos, que em Angola, a tais fenómenos vieram a acrescer, como factores de agravantes, a vontade, apenas ténue, de corrigir as distorções, quantas vezes mascarada pelo peso da guerra, aliada à falta de credibilidade por quem detém o poder de decisão, na capacidade técnica de alguns quadros angolanos, que vivendo e convivendo com as situações, fizeram abordagens e apresentaram soluções, mais realistas, e dentro de balizas muito mais aceitáveis, do que certos especialistas estrangeiros, mais interessados, muitas vezes, em vender projectos e programas de difícil aplicação num espaço territorial, económico e social, eivado de duras complexidades, por eles desconhecidas e muito menos dominadas.

O primeiro programa a ser traçado data de 1986/87, e ficou conhecido por SEF ou Programa de Saneamento Económico e Financeiro. Este foi um dos programas que

---

[364] Como afirma Manuel J. Alves da Rocha, *Finanças Públicas*, edição da Universidade Católica de Angola, Luanda, 2006, entre 1989 e 2000 foram anunciados doze programas de política económica, "essencialmente virados para a estabilização e nenhum com pretensões estratégicas de médio e longo prazo.". O Autor traça um quadro respeitante a esses doze programas, onde regista os seguintes indicadores: ano de publicação, nome do programa, dirigente responsável pela sua implementação e período de duração. Segundo tal ordem em 1989-90, o PRE - Plano de Recuperação Económica, da responsabilidade de Henriques da Silva (ministro do planeamento) durou 14 meses; em 1990 (Maio), o PAG – Programa de Acção do Governo, da responsabilidade do 1.º ministro, durou 8 meses; em 1991, o PN – Plano Nacional, da responsabilidade do ministro do plano, teve a duração de 12 meses; em 1992, PN – Plano Nacional, sob responsabilidade do ministro do plano e das finanças, durou 7 meses; em 1993, PEE – Programa de Estabilização Económica, sendo o ministro responsável, o ministro das finanças, com 3 meses de duração; em 1993 (Março), o PEG – Programa de Emergência do Governo, cujo ministro responsável foi o ministro das finanças, durou 8 meses; em 1994, o PES – Programa Económico e Social, sob responsabilidade do ministro das finanças, teve a duração de 12 meses; em 1995-1996, o PES – Programa Económico e Social, teve como ministro responsável, o ministro das finanças, com duração de 18 meses; em 1996 (Junho), o Programa Nova Vida, com 6 meses de duração; em 1997, o PES – Programa Económico e Social, durou 12 meses; em 1998-2000, o PERE – Programa de Estabilização e Recuperação Económica, durou 12 meses; em 1999-2000, a Estratégia Global para a Saída da Crise, durou 15 meses.

antes de começar a dar frutos, foi encerrado, e substituído por novo programa[365], cuja eficácia ficou muito a dever à história. Os objectivos do SEF centravam-se em dois aspectos fulcrais, um referente a linhas mestras no domínio económico (a que não nos referiremos aqui), o outro reflectindo uma forte componente, no domínio da política orçamental:

- preparação, elaboração e aplicação de uma reforma fiscal, de modo a assegurar o financiamento dos serviços de consumo colectivo e bens de utilidade pública, pelos residentes, segundo os princípios de prosperidade, selectividade, oneração simples e retenção na fonte, com vista à criação de fontes de receita estáveis e permanentes capazes de financiar as despesas ordinárias da Administração;

- elaboração e adaptação de um plano de financiamento interno, dirigido ao esforço de defesa nacional, mediante a realização de empréstimo obrigatório, reembolsável no pós-guerra;

- normalização do encaminhamento dos fundos de origem externa para o investimento interno Tornava-se importante reformular o método de execução do orçamento cambial, que ao ser sustentado pelo sistema bancário e não pelo erário público não permitia que o Orçamento Geral do Estado, obtivesse um ganho interno equivalente ao défice externo, impedindo, assim, que o investimento público dependesse de "fundos genuínos".

De facto este programa reflectia, como todos os que se lhe seguiram, uma intenção de alterar os resultados do quadro macro-económico, principalmente, por um lado, pela pressão que as instituições de Bretton Woods iam exercendo, e por outro, porque a manifestação de uma certa vontade em reverter aquele quadro, pela adopção de políticas mais equilibradas, nos domínios orçamental, cambial e monetário, serviam para "lavar o rosto" perante os credores internacionais de cujos fundos Angola continuava a depender, para a realização quer dos instrumentos no domínio petrolífero, diamantífero ou outro, quer para a compra de bens e serviços, dirigidos à satisfação das necessidades públicas.

O orçamento, aprovado para o exercício financeiro de 1988, foi considerado o orçamento de transição e definido com base nas orientações do Programa de Saneamento Económico e Financeiro.

---

[365] O denominado Plano de Recuperação Económica que foi concebido para actuar como continuador das políticas traçadas pelo SEF. Este novo programa foi delineado para o biénio 1989/90.

No preâmbulo da lei que aprovou este orçamento, fazia-se menção à nova formulação na elaboração e execução do serviço de caixa do orçamento, visando atenuar os problemas de tesouraria e assegurar a maior responsabilização dos gestores, uma vez que permitiria a obtenção de informações em tempo útil sobre a execução orçamental, o que auxiliando o controlo do défice dentro dos níveis programados. O crédito bancário de médio e longo prazo aparecia como receita privilegiada para a cobertura do défice orçamental, ao qual se juntava a emissão de títulos do Tesouro[366], recursos externos e outras fontes de receita. Mas, também era permitido recorrer a crédito bancário de curto prazo, para cobrir défices de tesouraria, sem direito ao vencimento de juros.

No articulado da lei, de forma inédita, continha-se a obrigatoriedade de o Conselho de Ministros determinar num prazo de trinta dias (supõe-se que, a contar da data da entrada em vigor da Lei Orçamental), para ser entregue ao Orçamento do Estado o conjunto de receitas que a Sonangol, a concessionária nacional petrolífera, recebia, em conformidade com o que dispunham os contratos de partilha de produção. E diz-se que tal norma era inédita, porque terá sido a única vez que apareceu uma norma, em diploma de tal força, sendo certo que, ainda hoje, as receitas que esta companhia arrecada, constituem um mundo à parte, do ponto de vista da sua não inserção no Orçamento do Estado, matéria que analisaremos, mais adiante, nesta dissertação.

Esta lei, tal como a Lei Orçamental anterior, manteve o princípio de não cobertura dos prejuízos das empresas do Estado.

Como referimos atrás, seguiu-se ao Programa de Saneamento Económico e Financeiro, o Plano[367] de Recuperação Económica que supostamente haveria de ter vigorado durante o biénio 1989/90[368], e que foi considerado como o instrumento principal daquele programa, pois como se afirmava, tornava-se “necessário quantificar

---

[366] Curiosamente, foi publicada em 1988, a Lei sobre os Títulos do Tesouro, que foi regulamentada (três Decretos), mas que nunca chegou a ter aplicação, não obstante a criação de condições materiais para a emissão dos três tipos de títulos do Tesouro (títulos de poupança particular, títulos de resistência popular,

[367] Apesar de em alguns casos os programas governamentais adoptarem a designação de plano, passou a ser mais usual o uso da palavra “programa”, certamente como forma de não se conotar ou confundir com o sentido e alcance do “plano” do período da economia planificada.

[368] Em 1989 não foi aprovado o Orçamento do Estado, apenas em Maio de 1990 foi aprovado o orçamento para este exercício financeiro. Nas disposições finais da lei que aprovou o orçamento para o ano financeiro de 1990, continha-se uma norma, reflectindo uma orientação do programa do Governo (PAG), sobre a necessidade de se proceder a ajustamentos semestrais do Orçamento do Estado, o que veio a acontecer em 20 de Abril de 1991, pelo facto de não terem sido executadas operações que eram consideradas fundamentais para a cobertura do défice orçamental.

e programar as diversas acções a desenvolver, bem como definir as políticas e instrumentos a utilizar" na criação de condições para o início do ajustamento macroeconómico. Apesar de ter retomado as orientações contidas no anterior programa, não se verificaram quaisquer avanços na concretização dos seus objectivos, e antes que o biénio terminasse foi substituído em Maio de 1990, pelo Programa de Acção do Governo (PAG), sua réplica, em termos de objectivos, que também por este não foram concretizados. Este programa referia-se à necessidade de inovar a classificação das receitas e das despesas, e esteve na base das novas classificações que foram divulgadas nas instruções para a elaboração do orçamento, em 1992 e que vieram mais tarde, em 1997, a ser consagradas na lei do enquadramento orçamental.

De triste memória é uma das medidas concretizadas, durante a implementação deste programa, que ficou conhecida por troca da moeda, e que "pomposamente" seria uma reforma monetária, ocorrida em Setembro de 1990, e que privou os angolanos das suas já parcas poupanças, contra a entrega de papéis, que nem de títulos se tratavam, e que por isso não permitiram que essas poupanças fossem reavidas em momento posterior. Nem mesmo a entrada em vigor, pela primeira vez no país independente, do sistema de Segurança Social[369], conseguiu contrabalançar o arrombo que sofreram os magros cofres dos angolanos, com a "reforma monetária" de Setembro.

Em 1991, mais propriamente em Maio desse ano, foi aprovado o Plano Nacional, que supostamente iria proporcionar a correcção das incongruências e ineptidões ocorridas na aplicação das medidas do programa anterior, e bem como dos planos económicos anteriores, que acusava de terem sido apenas "uma lista de metas quantitativas, fixadas de forma irrealista, desarticulada das principais regras do funcionamento do mercado e sem utilizar os mais importantes instrumentos de direcção económica." Assim sendo, tal plano visava estabelecer um modelo de gestão económica, assente tanto no mercado, como principal regulador da afectação de recursos, como no plano, enquanto meio de estancar e corrigir anomalias e desvios, pela via da reactivação do aparelho produtivo, da convergência das políticas de estabilização e de ajustamento estrutural. O défice fiscal e das contas externas constituía uma preocupação digna de nota. Um dos instrumentos de combate do défice

[369] Este sistema, apesar de o seu regime jurídico ter entrado em vigor em 1990, só começou a ser implmentado no ano de 1992, como se dirá mais adiante, nesta dissertação.

fiscal, utilizado de modo privilegiado, foi a desvalorização cambial da moeda com curso legal no país.

O orçamento aprovado para o exercício financeiro de 1991 foi considerado, pelas autoridades, como um orçamento de mudança (tudo se concertava, conforme o plano ou programa do Governo), em relação aos anteriores orçamentos, fazendo congregar no seu seio todas as receitas e despesas do Estado[370] e dos seus serviços autónomos, em obediência aos princípios da universalidade e da unidade, e seguindo uma classificação económica de receitas e despesas que permitia dar cobertura a certas operações, tais como transferências, investimentos e operações de crédito. Outra das inovações deste orçamento foi o estabelecimento de uma maior compatibilidade entre o orçamento cambial e o Orçamento do Estado[371]. Embora a Lei-Quadro do Orçamento continuasse a ser a de 1977, nesta Lei Orçamental faz-se menção à classificação funcional, chegando a falar-se de programas e outros instrumentos de hierarquização da actividade financeira desenvolvida por uma organização complexa, tal como é o Governo.

No domínio da execução das despesas, acentuou-se, em termos de orientações, o carácter de disciplina na execução orçamental, que já vinha sendo enunciado na Lei Orçamental do exercício anterior, apontando para a contenção de despesas, estabelecendo-se, desta feita, a proibição de ultrapassar os limites fixados para a sua realização, e a obrigação de inclusão nos contratos de despesa de cláusulas sobre a cobertura orçamental e consequente cabimentação, sob pena de invalidade, à qual se adicionava a responsabilização disciplinar do agente que praticasse o acto[372].

Nem o Plano Nacional do Governo, nem a execução orçamental que se lhe seguiu foram suficientemente esclarecedores e convincentes, pois os resultados obtidos continuaram a ficar muito aquém dos objectivos de estabilização macroeconómica pretendidos, naturalmente pela insuficiente aplicação dos ditames do referido programa, que nem em parte foi cumprido. Como se estava em maré de instabilidade, a não exequibilidade dos parâmetros em que o programa governamental se movia, levou sem mais à atribuição de razões de debilidades verificadas no próprio

---

[370] Uma tal consagração na Lei do Orçamento era apenas teórica, já que, uma parte considerável das receitas arrecadadas, isto é, as receitas que provinham da exploração do petróleo, não apareciam na íntegra espelhadas no Orçamento do Estado.
[371] Chegou a existir uma lei que regulava o orçamento cambial.
[372] Tais disposições contidas nas leis orçamentais anuais, não evitaram em momento algum, a realização de despesas não previstas no orçamento, as denominadas despesas extra-orçamentais.

programa e não, como já deveria, na sua execução, por razões de falta de vontade política de o fazer cumprir, na íntegra.

Animados desse espírito de mudar por mudar, os órgãos de soberania aprovaram em 1992 novo programa para orientar a actuação do Governo. O défice orçamental foi colocado no centro das preocupações deste programa governamental, e observado como a causa principal da inflação. Segundo rezava, "como fonte que tem sido, e ainda é, de instabilidade nos preços, aparentemente só há um caminho crítico para recentrar o papel do défice orçamental no funcionamento da economia e que passa pela estrita austeridade nos gastos públicos, por uma férrea disciplina orçamental[373] e por um esforço, sem precedentes, visando a maximização das receitas tributárias não petrolíferas.". Aparecem como principais objectivos deste programa, a redução do défice das contas públicas e a alteração do perfil do défice[374]. Como forma de concretizar tais objectivos apontavam-se medidas que incidiam tanto do lado das receitas (aumento das receitas não petrolíferas por via da tributação de actividades situadas na economia dita informal, da remonetização da economia e da privatização do património imobiliário e empresarial do Estado), como do lado das despesas (imposição de limitações com incidência nas despesas correntes não salariais e não referentes aos juros da dívida externa).

O conteúdo da lei n.º16/92, de 3 de Julho[375], que aprovou o orçamento para o exercício de 1992, é muito semelhante ao da Lei Orçamental aprovado para o exercício financeiro anterior, sendo de relevar que em matéria de execução de despesas, foi introduzida uma disposição sobre a responsabilidade disciplinar, civil e criminal dos órgãos que sujeitos ao Orçamento do Estado, ultrapassassem os limites de despesas fixados[376]. Esta lei continha igualmente uma disposição sobre a admissibilidade da revisão do orçamento, a ser aprovada (estranhamente) pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças[377].

---

[373] Uma vez mais a ladainha da austeridade nos gastos e da disciplina orçamental, que aparecia em todos os documentos dirigidos ao estudo e à apresentação de soluções para a instabilidade da economia angolana, e por maioria de razão nas leis de aprovação do orçamento, mas que ano após ano, foi sendo adiada e agravando-se, até aos dias de hoje.

[374] Vd. Manuel Alves da Rocha, *Finanças Públicas*, cit., p.446.

[375] Note-se que o Orçamento do Estado deveria iniciar-se em 1 de Janeiro de cada ano.

[376] Se houve algum órgão que tenha ultrapassado o limite de despesas previsto, a melhor forma de o saber era pela fiscalização das suas contas, que nem mesmo no momento em que escrevemos são fiscalizadas, conforme determina a Lei-Quadro do Orçamento.

[377] Nesse ano não houve lugar à revisão do orçamento, mas nos anos que se seguiram passou a ser prática a aprovação de revisões orçamentais por lei do Parlamento.

Com a duração de três meses apenas, foi aprovado, novo programa económico, tendo durado até Março de 1993, o Programa de Estabilização Económica, que não trouxe inovações em relação ao programa de 1992. Foi rapidamente substituído pelo Programa de Emergência do Governo, que visava reflectir o grave estado da situação militar que se registou após as eleições de 1992 e consequências sociais que esse agravamento bélico implicou, pelo inúmero exército de deslocados e refugiados que desencadeou. As preocupações de ordem financeira, vislumbradas nos programas anteriores foram praticamente afastadas e adiadas.

Em Abril de 1993, foi aprovada a Lei Orçamental, lei n.º3/93, de 14 de Abril que no domínio das alterações orçamentais conferia autorização ao Conselho de Ministros para proceder a alterações ao orçamento, com vista a suplementar as despesas autorizadas com dotações da reserva de contingência[378]. O artigo 13.º desta lei consagrava a revisão orçamental, a ser aprovada pela Assembleia Nacional, sob proposta do Conselho de Ministros[379]. De facto, em Novembro desse ano operou-se a primeira revisão orçamental, por lei, que apenas continha um artigo, respeitante ao aumento das receitas e despesas, anteriormente aprovadas.

Ainda em 1993, a Assembleia Nacional aprovou uma resolução (17/93, de 12 de Novembro), visando chamar o Governo ao cumprimento de modo mais estreito de alguns princípios, que presidem à elaboração do orçamento, tais como, o princípio da anualidade[380], universalidade[381] e unidade.

Em 1994, novo programa económico foi posto em prática, o Programa Económico e Social, que diferentemente do programa anterior, procurou acentuar a componente financeira e designadamente orçamental, contendo medidas que visavam a redução e maior disciplina na realização das despesas (criação do Tribunal de Contas, disciplina na contratação de obras públicas, limitação na realização de gastos que implicavam pagamentos a economias estrangeiras – bolsas de estudo, viagens para o exterior, abertura e manutenção de representações diplomáticas em países

---

[378] O recurso à reserva de contingência para suplementar despesas autorizadas, revela bem o grau de excepção por que Angola estava a atravessar, fruto do recrudescimento da situação de guerra.

[379] O mecanismo de aprovação previsto na Lei Orçamental de 1992, pareceu um tanto estranho, mas repare-se que apenas a Revisão Constitucional de 1992, ocorrida em 16 de Setembro, permitiu arrumar melhor as disposições de ordem financeira, conferindo, designadamente, os poderes orçamentais aos órgãos correspondentes, em cada momento do processo orçamental.

[380] Como temos observado, o cumprimento deste princípio parecia não ter grande importância, já que o orçamento vigorava sempre além do exercício de 12 meses ou então nem sequer era aprovado, estendendo-se por dois exercícios financeiros ou mais.

[381] E esta chamada de atenção devia-se ao facto de ser notória a realização de despesas não orçamentadas.

estrangeiros – redução dos subsídios a preços, melhoria no registo da obtenção de doações e financiamentos externos) e na arrecadação de receitas (racionalização da Administração fiscal, implementação do imposto de consumo, aperfeiçoamento do sistema de controlo, aceleração do processo de alargamento da base de tributação, reposição da autoridade dos órgãos de Administração fiscal, etc.).

Não obstante a resolução da Assembleia Nacional atrás mencionada (17/93, de 12 de Novembro), nem por isso, a aprovação do orçamento foi realizada com respeito pela regra da anualidade[382], pois a Lei Orçamental que aprovou o orçamento para 1994, só foi publicada no seu 1.º dia de Abril (aprovada em 17 de Março).

Este orçamento foi considerado um marco, no sentido da estabilização económica do país, pois anunciava uma redução do défice orçamental e das despesas, pela exigência de maior disciplina na execução orçamental. Além disso, afirmava-se no preâmbulo da Lei Orçamental, que o orçamento aprovado estabelecia um processo de descentralização das receitas, por permitir a sua consignação aos órgãos locais (do Estado), que viria a culminar com um "novo sistema de finanças locais, quando estiverem criados os órgãos descentralizados no poder local[383].".

A faculdade do orçamento poder ser revisto, contida na lei (art.º14.º), deu luz à lei de revisão, lei n.º19/94, de 9 de Dezembro, porém, antes de ter sido revisto, o orçamento foi sujeito a uma alteração, operada pela lei n.º11/94, de 31 de Agosto, que se limitou a alterar dois artigos da lei de aprovação inicial. O mais curioso foi o fundamento apresentado para o surgimento da lei de alteração: como havia sido anunciado, o orçamento, inicialmente aprovado, iria contribuir para a redução do défice e das despesas, mas afinal, chegou-se à conclusão que o cumprimento do conteúdo do programa PES, implicava que o orçamento fosse ajustado "na estrutura da sua classificação e das dotações consignadas", "para corrigir determinadas distorções detectadas", existindo a necessidade de flexibilizar algumas acções (embora o dito orçamento apontasse para um maior rigor e disciplina na execução orçamental, por parte dos gestores), de modo a proporcionar ao Governo uma actuação com mais celeridade.

[382] Passou antes pela excepção a esta regra, tendo-se verificado o processo designado por recondução do orçamento anterior, mas não de forma automática, como hoje acontece (pela ausência de disposição legal que estatuísse sobre a matéria), pois a Assembleia Nacional fez publicar uma resolução autorizando o Governo a prorrogar o orçamento do ano anterior (resolução n.º1/94, de 21 de Janeiro).

[383] De facto a institucionalização de órgãos de poder local, designadamente, Autarquias Locais, embora previstas na Lei Constitucional angolana, continua a ser uma quimera, como já o era na altura em que foi aprovado o Orçamento, que se refere no texto.

Em suma, ficou o dito por não dito com um aumento das despesas, não sem o justificar com gastos nos sectores da defesa, saúde, educação e assistência social. Foi idêntico o fundamento apresentado para a revisão do orçamento, em Dezembro do mesmo ano.

Em 1995 foi aprovado, para o biénio 1995/96, o Programa Económico e Social (PES) do Governo, que retomou os fundamentos e os objectivos do programa de 1994, que não se havia conseguido pôr em prática, chegando a admitir-se o insucesso de tal programa, que o novo programa visava corrigir. No segundo semestre do ano de 1996 foi aprovado um novo programa, o Nova Vida, considerado de emergência e reafirmando objectivos de política orçamental, já abordados em programas anteriores, e considerados de importância central para a estabilização macroeconómica, afirmando-se que em Angola "a gestão orçamental assume uma importância muito maior do que nos outros países, uma vez que a poupança interna que resulta da actividade do sector petrolífero e mineiro ser, na sua quase totalidade, apropriada pelo Estado. Por conseguinte, se o Estado continuar a canalizar essa mesma poupança para despesas de consumo ou para a realização de investimentos não reprodutivos (…) dificilmente serão conseguidas taxas de crescimento significativas.".

Com base nos fundamentos e objectivos do primeiro programa (PES), a lei que aprovou o orçamento para 1995 (Lei n.º3/95, de 12 de Maio), que em pouco ou nada diferiu da lei anterior, ao admitir a possibilidade da sua revisão[384] e apenas sendo mais incisiva, quanto à punição dos agentes com responsabilidade na execução do orçamento, ao abrigo da lei dos trabalhadores nomeados (sanção disciplinar) e da lei dos crimes dos titulares de cargos de responsabilidade[385].

A Lei Orçamental, para o exercício de 1996, foi mais elaborada, constituindo uma inovação na técnica de articulação e arrumação de matérias de ordem financeira, que ou não apareciam referidas ou eram apenas referidas de modo fugaz. Tal é o caso das disposições referentes à faculdade atribuída ao Governo para arrecadar as receitas

[384] Que veio a verificar-se em 15 de Dezembro desse ano (aprovada pelo Decreto-lei n.º16/95, e logo inconstitucional), em função do aumento registado das receitas petrolíferas (aumento dos preços no mercado internacional) e não petrolíferas (devido a melhoramentos na arrecadação dos tributos e outras receitas). Como se tratava de um aumento de receitas, entendeu-se, julgamos nós, que seria suficiente a aprovação da revisão da lei, pelo Conselho de Ministros (ao abrigo de duas disposições da Lei Constitucional que permitem que o G. aprove o aumento ou diminuição de receitas ou despesas – art.ºs 112.º e 113.º), contrariando princípios jurídicos básicos de Direito e a própria disposição da Lei Orçamental inicial, que mandava que o Parlamento aprovasse a revisão, sob proposta do Conselho de Ministros. A ausência do Tribunal Constitucional em Angola permitia e a sua recente entrada em cena, continua a permitir estas irregularidades na aplicação do Direito.

[385] Esta lei caiu, certamente, no esquecimento ou nunca foi levada a sério.

fiscais, norma que pela primeira vez, aparece com clareza, relativa à faculdade de emissão de garantias a favor de terceiros, pelos fundos e serviços autónomos e institutos públicos[386], à obrigatoriedade da prestação de contas, à alusão a reservas orçamentais e a fundos de equilíbrio financeiro[387], instituídos em todas as províncias do país e ainda à gestão da dívida pública.

Novo programa do Governo foi aprovado em 1997 (Lei n.º4/97, de 16 de Maio), mais outro Programa Económico e Social, visando combater, primordialmente, o défice fiscal, através da utilização, designadamente, das seguintes medidas e instrumentos: privatização do património empresarial do Estado e redução de atribuição de subsídios às empresas estatais, reestruturação dos subsídios a produtos, realização de investimentos públicos de acordo com regras de impacto económico e de poupança financeira, racionalidade e controlo sobre a atribuição de transferências, principalmente, no concernente a bolsas de estudo e subsídios aos transportes, reforço da capacidade da Administração fiscal e reestruturação dos serviços alfandegários, adopção de uma política de financiamento do défice, na base da emissão e colocação de títulos do Tesouro, adopção de uma estratégia para o pagamento da dívida pública interna, e de uma política activa de convergência cambial[388].

O ano de 1997 foi "pródigo" em resoluções da Assembleia Nacional dirigidas ao Governo, em matéria orçamental. Com a data de 13 de Março, a resolução n.º5/97 autoriza o Governo, na ausência da aprovação do novo orçamento, a executar, mensalmente, um duodécimo da proposta do Orçamento do Estado, que vigoraria nesse ano[389].

A vigência da Lei n.º20/77, quase já sem aplicação prática, conduziu a algumas incongruências na gestão e execução orçamentais, pelo que, tornava-se por demais evidente ser necessário a promulgação de uma Lei-Quadro do Orçamento do Estado, que viesse actualizar e regular procedimentos, neste domínio. Através da resolução n.º15/97, de 25 de Abril, a Assembleia Nacional determinou que o Governo

---

[386] Mais adiante inserimos um comentário a respeito deo destaque que se faz aos institutos públicos no seio dos serviços autónomos, destaque que consideramos ser, no mínimo, redundante.

[387] Trata-se de instrumentos através dos quais o Estado realiza o que se denomina por perequação vertical.

[388] Cfr. Manuel Alves da Rocha, *Finanças Públicas*, cit., p.p.453-454.

[389] Efectivamente tratou-se de uma situação muito curiosa, pois o que seria mais normal era executar o orçamento do ano transacto, que haveria de ser reconduzido, à semelhança do que acontecera em anos passados, e nunca pôr a vigorar uma proposta orçamental, que ainda por cima não chegou a ser aprovada, tendo o ano de 1997 passado sem orçamento aprovado. Parece-nos ser reflexo da pouca sensibilidade para as questões de ordem financeira, por parte dos deputados.

deveria apresentar um projecto de Lei-Quadro do Orçamento do Estado, "contendo as normas gerais para a elaboração e controlo do orçamento e apuramento das contas gerais do Estado." A nova Lei-Quadro do OGE (Lei n.º9/97) entrou apenas em vigor a 17 de Outubro de 1997, embora tenha sido aprovada em Junho desse ano[390].

Em Abril desse ano, ainda a Assembleia Nacional não havia aprovado o projecto do Orçamento do Estado, tendo esta determinado, pela Resolução n.º16/97, de 25 de Abril, que o Governo deveria apresentar novo projecto de orçamento, até 15 de Junho de 1997. Se tal projecto foi aprovado, pelo menos a lei não foi publicada no jornal oficial, ferindo-se, assim o princípio da publicidade. Certo é que tal orçamento foi objecto de revisão e a lei que a aprovou, faz menção de uma lei que aprovara o orçamento inicial, mas nunca foi referido qual o número ou data da entrada em vigor de tal lei[391].

Por haver uma grande incidência de despesas correntes com salários, cujo volume atingia valores astronómicos, foi constituindo preocupação dos vários programas económicos citados, até aqui, o controlo na contratação de funcionários públicos e bem como no pagamento de salários, preocupação que aparecia reflectida nas leis de aprovação do Orçamento do Estado. Porque os gastos em salários estavam a atingir proporções alarmantes, tornava-se necessário efectuar o levantamento do pessoal em efectividade de serviço, de modo a avaliar-se a razoabilidade e justeza dos gastos efectuados, e por outro lado, se os salários pagos correspondiam às exigências dos requisitos para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores da função pública[392]. Na referida resolução, a Assembleia Nacional determinou que o Governo conjuntamente com o projecto de Orçamento do Estado apresentasse um estudo contendo o levantamento desses trabalhadores em efectividade de serviço e correspondentes salários.

Mas o órgão parlamentar não ficou por aqui, pois, pela insatisfação no cumprimento dos objectivos traçados pelo programa económico em curso, foi exigido

---

[390] Ainda esta lei não se encontrava publicada e posto que a sua vigência se contava a partir da data da publicação, não haveria a Assembleia Nacional que a invocar em diplomas anteriores a essa vigência, porém, foi o que aconteceu na resolução n.º32/97, de 5 de Setembro, em que este órgão de soberania invoca a Lei-Quadro do Orçamento do Estado no sentido de que o orçamento revisto para 1997 devesse cumprir o que se dispunha naquela lei sobre a autonomia financeira dos órgãos de soberania.

[391] Cfr.Fernando de Castro Paiva, *Lições de Direito Financeiro…*, p. 75.

[392] Na época, o salário mínimo correspondia a 20,00 ou 30,00 dólares norte-americanos. Mas, ainda hoje não melhorou significativamente, pois está na ordem de 150,00 dólares norte-americanos.

ao Governo que apresentasse novo programa económico de duração plurianual (Resolução n.º17/97 e Resolução n.º34/97, de 5 de Setembro), com início em 1998[393].

O novo programa económico de carácter plurianual, o Programa de Estabilização e de Recuperação Económica de Médio Prazo (PERE) foi aprovado para vigorar de 1998 a 2000. Tem sido considerado um programa que tocou em aspectos essenciais de modo a estabelecer a ligação entre a estabilização macroeconómica, a recuperação da produção e o crescimento económico[394]. No domínio da política orçamental retomou, praticamente, os objectivos do programa de 1997. Embora este programa de médio prazo tivesse sido objecto, tal como os anteriores de aprovação pela Assembleia Nacional, foi produzido, em 1999, um novo programa intitulado "Estratégia Global para a Saída da Crise e Política Económica e Social para 1999", que contestava e destronou aquele, antes mesmo de começarem a sentir-se os seus efeitos[395].

Parece que entre os objectivos do programa de 1999, no domínio orçamental, e no cumprimento desses mesmos objectivos, houve algum débito do lado do cumprimento, ao ter-se em linha de conta que se pretendia, designadamente: reduzir o défice, evitar que o crescimento das despesas ultrapassasse a taxa de inflação programada, bancarização das remunerações dos trabalhadores civis do Estado, diminuição das despesas correntes, aumento das receitas fiscais não petrolíferas, maior rigor, controlo e eficiência na cobrança das receitas fiscais petrolíferas, por recurso a auditorias externas especializadas. Efectivamente, as medidas que foram

---

[393] Embora a solução dos incumprimentos não estivesse no carácter do programa, mas na falta do exercício de controlo sobre a execução dos objectivos traçados, o órgão parlamentar, uma vez mais enveredou pela exigência ao Governo de apresentação de novo programa, como se nisso residissem a solução do problema. Como se viu até agora, os sucessivos programas económicos constituíram-se numa repetição de objectivos, que recalcitrantemente não chegaram a ser cumpridos, não se observando, contudo, a responsabilização por parte dos seus (não) executores.

O novo programa deveria conter objectivos de estratégia e metas anuais, devidamente quantificadas principalmente, para as seguintes áreas: investimento público, fomento a pequenas e médias empresas, privatizações, sectores, regiões ou províncias.

[394] Cfr. Manuel Alves da Rocha, *Finanças Públicas*, cit., p.454, que refere ter sido este o primeiro (e "o único a formular cenários alternativos de crescimento económico, da evolução da balança de pagamentos e ajustamento orçamental") programa a abordar de modo frontal matérias, tais como a estratégia de amortização da dívida externa, a redução da pobreza, programas no domínio do investimento público de médio prazo e de um quadro global de financiamento da economia.

[395] Manuel Alves da Rocha considera que não existiam diferenças substantivas entre o programa de médio prazo e o de 1999, e que em virtude de não se querer assumir que aquele programa fora abandonado, argumentava-se que o programa de 1999 se baseava no outro, mas que estava eivado de maior precisão. Mais considera este Autor que a demissão da equipa económica que formulara e apadrinhara aquele programa de médio prazo valerá como "prova de que as reestruturações governamentais obedecem a influências de grupos de interesse que se movimentam na órbita partidária e de algumas instituições do Estado.", *Finanças Públicas*, cit., pp.457-458.

tomadas pelo programa de 1999, foram mais de âmbito legislativo, tendo sido revistos diplomas sobre impostos, criado um imposto de consumo sobre serviços de utilidade pública, hotelaria e similares, a aprovação e elaboração de diplomas, definição de uma estratégia para o pagamento da dívida pública interna, e pouco mais.

O orçamento aprovado para o exercício de 1998 (Lei n.º2/98, de 20 de Março) teve, como inovação a apresentação de um anexo, de entre as peças integrantes, contendo um relatório explicativo do quadro macroeconómico para aquele ano e ainda dos objectivos pretendidos com o orçamento que se aprovava. A preocupação com a indisciplina na execução orçamental e a falta de controlo parecem estar presentes no articulado da Lei Orçamental, pois ao longo do mesmo, aparecem quatro a cinco vezes disposições relativas à responsabilização disciplinar, civil e criminal dos agentes prevaricadores. Em 4 de Setembro (Lei n.º7/98) este orçamento foi objecto de revisão, tendo sido apresentado como fundamento, a quebra das receitas petrolíferas, justificada pela baixa do petróleo no mercado internacional.

O relatório de fundamentação, anexo ao orçamento para o ano de 1999, começava por apresentar as razões subjacentes à crise económica, apontando com especial incidência a baixa das receitas provenientes do petróleo e o recrudescimento do factor guerra. Os objectivos visados pelo orçamento para esse ano, pouco divergiram dos objectivos dos orçamentos dos anos anteriores, o mesmo se passando com as medidas a tomar para cumprimento desses objectivos, um pouco à semelhança do conteúdo repetitivo dos programas económicos.

Neste relatório fazia-se referência às consequências dos altos níveis de inflação, que desde há muito se vivia, no país, reafirmando-se neste relatório, que estes constituíam um pesado imposto para as populações mais desfavorecidas, e que por essa razão, para esse ano a política fiscal do Governo seria restritiva, sem no entanto, descurar a sua compatibilização com as necessidades de recursos para sectores como a defesa, saúde, educação e assistência social. Era apresentada, igualmente, a razão do permanente recurso a financiamentos do Banco Nacional de Angola, quer por não haver condições criadas para a emissão de títulos do Tesouro público junto do público, quer por cada vez ser mais difícil pedir empréstimos externos, em face da pouca credibilidade financeira que Angola apresentava, não só pelo volume da sua dívida externa, como da impossibilidade de lhe fazer face, já que nem o sector do petróleo estava a ser favorável. Como medida de contenção dos gastos públicos refere-se que iria ser reposto o conjunto de procedimentos para a

execução do orçamento, que integrava o denominado SIGFE[396] (Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado). O conteúdo deste relatório revelava bem que, em 1999, a situação financeira de Angola continuava a ser marcada pelos problemas que a caracterizavam há mais de uma década atrás.

No ano de 2000, foi aprovado o Programa de Política Económica e Social, que no domínio orçamental estabelecia, nomeadamente, as seguintes orientações: continuação da adopção de medidas para melhorar a actuação da Administração fiscal e aduaneira, de modo a reduzir a evasão fiscal, estabelecimento de medidas para o mais estreito cumprimento das normas sobre gestão financeira e orçamental, eliminação dos subsídios ao preço dos combustíveis, com excepção das subvenções aplicáveis ao uso de combustíveis nas actividades agrícola, pesqueira e industrial, actualização, em conformidade com as condições de mercado, das tarifas de água e electricidade, etc.

Este foi o quadro da transição para a economia de mercado, caracterizado por uma inconstância na materialização das políticas adoptadas, o que originou saltos de programa em programa, sem que os seus objectivos fossem alcançados, ainda que de modo, apenas, satisfatório[397]. Como se disse, constituía maior preocupação, a estabilização económica, que não foi conseguida, tal foi o tactear de soluções, apresentadas pelos órgãos de decisão financeira, aos quais falhou a força ou a mestria para as consolidar.

Para encerrar este tracejar de medidas de estabilização económica, entre as quais destacámos medidas de política orçamental e sua transposição para o documento orçamental, olhe-se para o comportamento dos dois indicadores que abaixo se indica[398] de modo a observar-se qual o impacto que aquelas medidas tiveram no ambiente macroeconómico, durante o período de transição para a economia de mercado:

---

[396] O conjunto de procedimentos que este sistema encerra foi aprovado pelo Decreto n.º13/99, de 9 de Julho, tendo sido revogado e substituído pelo Decreto n.º73/01, de 12 de Outubro.

[397] Como afirma Manuel J. Alves da Rocha, "…as reformas macroeconómicas nunca tiveram o seu espaço próprio de afirmação, porque quase sempre consideradas parentes pobres de uma política económica de solavancos ao sabor dos esforços deixados pela prioridade militar.", *Limites de Crescimento…*, cit., p. 93.

[398] Estes indicadores estão contidos em José Manuel Alves da Rocha*Limites do Crescimento…*, cit., p.67, que em nota, adverte para o facto de em face da desorçamentação que ocorria e ocorrera em anos passados, os défices fiscais mencionados, poderiam não corresponder à verdade.

Anos	Défice Orçamental/PIB (%)	Taxa de Inflação Anual (%)
1991	15,9	257,7
1992	26,5	495,8
1993	16,6	1837,7
1994	25,1	971,9
1995	28,7	3784,0
1996	14,5	1651,3
1997	17,2	64,0
1998	10,0	134,8
1999	7,8	291,3
2000	1,9	268,4

Fonte: Diário da República.

3. Período Actual: o Orçamento de Estado segundo a Classificação Funcional Programática

a) A Revisão Constitucional de 1992

Já havíamos afirmado atrás, que a Lei Constitucional angolana, mesmo após a Revisão constitucional ocorrida em 1992, continuou a ser pouco pródiga o que concerne à Constituição financeira. Para a Lei ordinária tem sido remetida a missão de regular situações, que bem poderiam ter carácter constitucional.

Mas, antes de se passar à Lei ordinária, convém que se percorra a Lei Constitucional de modo a apreciar-se as alterações de que foi objecto o texto originário, em 1992.

O artigo 88.º, que dispõe sobre os poderes da Assembleia Nacional, em vários domínios, determina na alínea d) que a aprovação do orçamento é da exclusiva competência deste órgão. A atribuição de tal exclusividade no exercício da aprovação do orçamento insere-se no âmbito da competência legislativa absoluta da Assembleia Nacional. Mas, além da função legislativa, este órgão de soberania tem, segundo o artigo 88.º, alínea e) da Lei Constitucional a função de fiscalização[399]/[400] da execução do Orçamento do Estado, pelo Governo e sua Administração.

---

[399] De facto o Texto Constitucional apenas faz referência à aprovação dos relatórios de execução orçamental, não lhes chama contas, nem especifica de que contas se trata. Queremos entender que tal aprovação representa, num certo sentido, um modo de fiscalização da execução do orçamento. No entanto, o legislador constituinte poderia ter sido mais peremptório, ao sujeitar essa execução não a uma simples aprovação, mas de modo expresso consagrar a sua sujeição a uma verdadeira e integral

Ao Governo confere a Lei Constitucional a faculdade de elaborar o Orçamento do Estado e aprovar a proposta de orçamento que há-de ser submetida à Assembleia Nacional para aprovação. Mas, ao Governo, no âmbito dos poderes administrativos, foi conferida a faculdade de aprovar o aumento e diminuição de receitas e de despesas públicas (artigo 112.º, alínea b). Esta faculdade, embora a lei seja omissa, só pode ser exercida pelo Governo com relação ao orçamento futuro ou à proposta de revisão do orçamento do exercício, nunca o podendo fazer com relação ao orçamento em curso se este não for objecto de uma nova proposta orçamental e competente aprovação pelo órgão parlamentar, com vista a rever o orçamento inicialmente aprovado para esse exercício financeiro. Vê-se assim, que as alterações introduzidas pela lei de revisão de 1992, em pouco ou nada modificaram o quadro destinado ao Orçamento do Estado, relativamente ao que se continha no texto constitucional originário.

b) Influência da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei-Quadro) de 1997 nos Procedimentos Orçamentais

No número precedente, foram traçadas algumas das características do sistema orçamental que adoptadas a partir de 1977, com a entrada em vigor da Lei n.º20/77, de 15 de Setembro, revogada só em 1997, com a entrada em vigor de nova (que entretanto já tem mais de 10 anos) Lei-Quadro do Orçamento do Estado, a Lei n.º9/97, de 17 de Outubro.

A publicação da Lei-Quadro do Orçamento do Estado contribuiu para a sedimentação, pelo menos a nível legislativo, da estruturação do documento orçamental, introduzindo novas formas de classificação das receitas e das despesas orçamentais, o que levou à adopção de um novo modo de entender o orçamento, ao consagrar, de forma expressa, (embora de forma meramente enunciativa) as regras da sua elaboração e com maior precisão as regras relativas ao processo orçamental, ao consagrar, também, normas sobre cabimentação orçamental, contabilidade financeira,

---

fiscalização. Ao invés disso, é o legislador ordinário que na Lei quadro do OGE (art.º58.º, n.ºs 4 e 6; art.º60.º, al. a)) e ao determinar o estatuto do Tribunal de Contas (art.º7.º, n.º2), estabelece que a Assembleia Nacional, no âmbito do que denomina por controlo externo, deve fazer a apreciação das contas anuais do Estado (Conta Geral do Estado) e dos relatórios trimestrais de execução orçamental.

[400] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional…*, cit., p.p.631-634, distingue entre função de controlo político e função de fiscalização, considerando que esta última é mais extensa do que aquela, tendo em atenção que abarca vários domínios da actuação do Governo.

modalidades e modo de exercício do controlo interno e externo sobre a execução orçamental.

Importará, pois, ainda que em traços largos, fazer um diagnóstico aos aspectos mais relevantes desta lei, de modo a avaliarmos a dimensão daquela contribuição. Dividida em sete títulos e vários capítulos, a Lei n.º9/97, começa por conter uma definição de orçamento, o qual qualifica de instrumento programático[401], elaborado segundo as regras da unidade, universalidade, anualidade, publicidade, equilíbrio orçamental e demais regras de elaboração orçamental (especificação, orçamento bruto e não consignação de receitas[402]).

Contém várias classificações para as receitas e as despesas, agrupando as primeiras segundo a classificação económica (receitas correntes e de capital) e a classificação por fonte de recurso (quanto à origem e ao destino) e as segundas, de acordo com as classificações: económica (despesas correntes e de capital)[403], institucional[404] (despesas enquadradas de acordo com as entidades a quem são afectos créditos orçamentais) e funcional-programática[405] (vários níveis de agregação em que se conforma a actividade governamental durante o exercício financeiro).

São definidas as regras que orientam todo o processo orçamental, desde a elaboração da proposta orçamental[406], suas peças integrantes[407], a sua consolidação[408]

---

[401] Como se dirá no texto, a adopção da técnica orçamental de classificação da despesa por programas só teve lugar no orçamento de 2001. A consagração desta técnica na lei, teve o sentido de ser precursora em relação à utilização de formas mais modernas de orçamentação, e que só foram adoptadas, ainda que de modo tímido, nas finanças públicas angolanas a partir do ano 2001.

[402] A lei proíbe a consignação de receitas, a não ser em casos de ocorrência de financiamentos ou doações (al.b), n.º1., artigo 18.º), devendo aquela, no entanto, fazer-se através de dotações que estejam inscritas na Lei Orçamental ou em créditos adicionais (art.º35.º).

[403] Este tipo de classificação da despesa permite medir os efeitos que a despesa pública tem sobre a economia, globalmente considerada. Jesse Burkhead, *Orçamento Público*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1971, p.140, *apud* James Giacomoni, *Orçamento…*, cit., p.96, afirma que a classificação económica permite avaliar o grau de contribuição do Governo no rendimento nacional e o seu aumento ou diminuição, medir o impacto das actividades governamentais no surgimento de pressões inflacionistas ou deflacionistas e informar a respeito da forma como o impacto dessas actividades é transmitido – se por meio de transferências ou pelo uso directo de recursos.

[404] Trata-se de uma modalidade classificação da despesa que permite evidenciar quem são os órgãos responsáveis pela execução das despesas.

[405] Dentre todas as classificações abordadas é a mais moderna forma de classificação, cuja finalidade consiste em mostrar a actuação do Governo e os efeitos dessa actuação na satisfação dos interesses da sociedade. Ela tem origem numa acção do Governo, que pode ser um projecto (conjunto de acções limitadas no tempo, ligadas a metas que contribuem para a expansão ou aperfeiçoamento de atribuições que competem a órgãos do sector público) ou actividade (acções que se realizam de modo contínuo, ligadas à manutenção e operacionalidade de órgãos do sector público), sendo afectada a um programa específico, por sua vez subordinado a uma função.

[406] A preparação da proposta orçamental é feita sob orientação das instruções publicadas pelo Ministério das Finanças, de acordo com o que dispõe o artigo 16.º da LQOGE.

[407] A proposta orçamental passaria a ter de integrar: a) um relatório que antecede o projecto da Lei Orçamental, onde se traça o quadro da situação económico-financeira do país, a evolução das receitas e

e aprovação pelo Conselho de Ministros e Assembleia Nacional[409]. Igualmente são definidas as regras para alterações ao orçamento[410] e execução orçamental[411],

---

das despesas relativas aos dois exercícios financeiros imediatamente anteriores e a estimativa das receitas, a execução provável das despesas no exercício a que destina a proposta, a previsão das receitas e das despesas fixadas para esse exercício e avaliação do financiamento do défice orçamental; b) projecto de Lei Orçamental que dispõe sobre: o valor das receitas estimadas e as despesas fixadas para o exercício, a autorização para a realização de operações de crédito, mesmo as que se destinem a financiar défice de tesouraria, autorização para proceder a alterações orçamentais e disposições relativas à execução orçamental e à política fiscal; c) anexos ao projecto da Lei Orçamental que contém: resumos gerais das receitas, de acordo com as classificações legais, resumos gerais das despesas, segundo as várias classificações legais.

[408] Nos termos do artigo 17.º, a consolidação da proposta orçamental passaria ser realizada a dois níveis: primeiramente no seio das unidades orçamentais, que recebem as propostas das unidades gestoras que as integram e, em seguida, à Direcção Nacional do Orçamento do Ministério das Finanças cabe proceder à condensação de todas as propostas apresentadas pelas várias unidades orçamentais.

[409] O capítulo V do Título II da lei, que contém apenas três artigos, dispõe sobre o processo orçamental, que tem início com a elaboração da proposta orçamental pelo Ministério das Finanças (artigo 19.º), órgão que através da Direcção Nacional do Orçamento, faz a concatenação das propostas dos vários serviços, estruturando-as de modo a formarem a proposta que deve ser apresentada ao Governo para aprovação, até ao dia 30 de Setembro de cada ano que, por sua vez, terá de a submeter à Assembleia Nacional, até ao dia 31 de Outubro (n.º1,artigo 20.º), que a deverá aprovar, até ao dia 15 de Dezembro (n.º2, artigo 20.º).

Para prevenir as situações de atraso na aprovação ou a não aprovação da proposta de Lei Orçamental, a lei prevê o mecanismo da recondução automática, segundo o qual se mantêm todas as autorizações para cobrança de receitas emitidas ao abrigo da Lei Orçamental do ano anterior, devendo as mesmas ser prorrogadas naqueles termos e devendo a realização das despesas ocorrer segundo a aplicação da regra dos duodécimos. Sempre que suceda não ser a proposta votada ou ainda que seja votada, mas não aprovada, o Governo deve, no prazo de noventa dias, apresentar nova proposta à Assembleia Nacional (n.º4., artigo 20.º). A nova proposta orçamental deve conter a parte do orçamento anterior já executada (n.º5, artigo 20.º).

O artigo 21.º estabelece restrições à introdução de emendas pelos deputados, ainda que digam, apenas, respeito à correcção de erros ou omissões ou visem alterar o texto do projecto de Lei Orçamental, que só são consideradas se: forem compatíveis com o Plano nacional, indicarem os recursos necessários, desde que se refiram a anulação de despesas, desde que não sejam despesas com pessoal ou com o serviço da dívida, e que especifiquem, se tal for viável, a meta correspondente quantificada.

A lei do enquadramento orçamental nada contém sobre o modo como a votação e aprovação da proposta orçamental se processa na Assembleia Nacional. É no regimento deste órgão que se define que a proposta orçamental deve ser objecto de análise pela comissão de economia e finanças, para depois ser submetida à aprovação do plenário.

[410] As alterações orçamentais são, segundo o disposto na lei, executadas com observância de três tipos de créditos orçamentais adicionais: os créditos suplementares, os créditos especiais e os créditos extraordinários. Os créditos suplementares destinam-se ao reforço da dotação orçamental, os créditos especiais têm a finalidade de atender despesas para as quais não haja dotação específica na Lei Orçamental e os créditos extraordinários visam cobrir despesas urgentes e imprevistas, tais como as que decorrem de guerra, perturbação interna ou calamidade pública.

O acto de abertura de qualquer crédito adicional deve conter a sua espécie, a sua fundamentação, a origem dos recursos e a natureza da despesa a cobrir.

A abertura de créditos suplementares e especiais depende de autorização emitida por lei ou por decreto-lei, de acordo com a respectiva autorização legislativa, e situa-se na esfera da competência do Ministro das Finanças que, por decreto executivo definiu as regras de abertura de todos os créditos adicionais (decreto executivo n.º15/95, de 28 de Abril). Prevê-se, no entanto, que o Conselho de Ministros, quando a Lei Orçamental o determine especificamente, possa abrir créditos suplementares.

Contudo, a abertura de créditos especiais ou de créditos suplementares só pode efectuar-se havendo recursos disponíveis (que provenham do excesso de arrecadação apurado depois de deduzidos os créditos extraordinários abertos no exercício financeiro, que resultem da anulação total ou parcial de dotações previstas nos créditos orçamentais, que resultem de financiamentos ou doações não previstas

destacando a regra da unidade de caixa[412]. Na ausência de normas mais gerais sobre contabilidade pública, a lei contém algumas disposições sobre contabilidade orçamental, financeira e patrimonial[413]. É reservado um título para o controlo interno e o controlo externo da execução orçamental e financeira, sob a forma de controlo político e técnico.

A entrada em vigor desta lei veio consagrar as mudanças na classificação das despesas e das receitas, que já haviam sido referidas nas instruções para a elaboração do orçamento, em 1992, publicada pelo Ministério das Finanças. Além da classificação económica e institucional das despesas, tornou-se relevante a nova classificação por funções e programas, um pouco ao sabor das inovações que, já na década de 40 do século passado, deram origem ao surgimento das técnicas de orçamentação, baseadas essencialmente em procedimentos utilizados pela actividade empresarial privada, um pouco por todo o lado.

Os orçamentos que se seguiram à publicação da lei-quadro, só respeitaram em parte a nova classificação orçamental das despesas, e afirmando isto, estamos a lembrar-nos dos orçamentos aprovados para os exercícios de 1999 e 2000, que contendo algumas das classificações orçamentais, previstas na lei, deixaram de fora a classificação por programas, não obstante o conceito legal de orçamento, consagrado na Lei de 1997, indicar que se trata de um instrumento programático. Apenas a partir do orçamento de 2001, passou a ser utilizada esta classificação, recorrendo-se à formulação de classificar a despesa, por um lado, do ponto de vista da função de modo programático, e, por outro, de a classificar por programas, mas segundo a unidade orçamental (agente gestor).

Em 2002, e em cumprimento de um dos objectivos traçados no programa do Governo para 2001, foi iniciado um projecto de modernização das finanças públicas angolanas. Segundo o diagnóstico que efectuado ao estado da gestão das finanças públicas angolanas, foram encontradas inúmeras debilidades em vários domínios: ao

---

anteriormente, que tenham origem em reservas instituídas com essa finalidade específica – alíneas a) a d) do n.º4. do artigo 24 da LQOGE) para a cobertura das despesas invocadas, devendo ser justificadas pelo órgão que solicita a sua abertura.

A abertura dos créditos extraordinários realiza-se por meio de decreto-lei do Governo, que deverá dar conhecimento desses créditos imediatamente à Assembleia Nacional.

[411] A LQOGE define os procedimentos sobre a realização das despesas e as bases em que deve assentar a arrecadação das receitas, cujo produto ao ser canalizado para o Tesouro público, segundo a regra da unidade de caixa, evita a dispersão das receitas.

[412] Com fundamento nesta regra, embora possam existir vários agentes que arrecadem as receitas do Estado, ainda que por delegação, existe um único cofre a recolher as receitas.

[413] Ver Título VI da Lei n.º9/97 de 17 de Outubro.

nível dos mecanismos e procedimentos de orçamentação, captação, gestão, utilização e registo dos recursos financeiros do Estado e ainda dos mecanismos e procedimentos de orçamentação, registo e controlo das despesas do Estado (fiscais e quase-fiscais), da falta de integração do processo de orçamentação e execução do Programa de Investimentos Públicos, ao nível dos mecanismos e procedimentos de registo e gestão da dívida pública, doações e fundos de contrapartida, dos mecanismos e procedimentos de registo e controlo dos bens patrimoniais e de participações do Estado, dos mecanismos e instrumentos de avaliação e controlo das empresas públicas, dos mecanismos e procedimentos de controlo interno e dos mecanismos e procedimentos aduaneiros, inexistência de um sistema de gestão financeira informatizado[414].

Em face de tais debilidades, o programa foi idealizado, visando reforçar a capacidade do Ministério das Finanças: na gestão orçamental, pela adopção de medidas, visando reflectir, no orçamento, todas as receitas e despesas do Estado, proceder à revisão das classificações orçamentais, melhorar as técnicas de revisão do orçamento e aperfeiçoar o processo de orçamentação do programa de investimentos públicos (PIP) e promover uma maior interligação com o Ministério do Planeamento; na gestão financeira, viabilizando a gestão e o controlo da dívida pública interna e externa, pelo reforço da capacidade institucional e técnica relativa aos procedimentos de tesouraria, pelo reforço da organização do processo de gestão e controlo das doações e ainda da capacidade institucional e técnica, relativa ao controlo das empresas públicas[415].

Este programa apresenta uma forte componente no domínio da formação específica de quadros, de modo a garantir a implantação e continuidade dos restantes objectivos traçados, considerando que o factor humano é determinante para o sucesso de qualquer reforma, quanto mais para a reforma de um domínio complexo, como é o da gestão das finanças públicas, globalmente afectado por insuficiências de todo o tipo[416].

Apesar deste programa de modernização ter sido previsto para o triénio 2002-2004, a sua implementação tem sido feita de modo muito gradual, de modo que o documento orçamental, de um ponto de vista metodológico, apenas reflecte, nos

---

[414] Ver relatório de fundamentação do *Programa de Modernização da Gestão das Finanças Públicas*, para 2002/2004, Ministério das Finanças de Angola, 2002, p.2.
[415] Cfr. Ministério das Finanças de Angola, *Programa de Modernização da Gestão ...*, cit., p.3.
[416] Cfr. Ministério das Finanças de Angola, *Programa de Modernização da Gestão...*, cit., p.4.

exercícios financeiros de 2005 e 2006, a aplicação de alguns dos princípios que norteiam aquele programa.

Tanto assim é, que as instruções para a elaboração do orçamento, publicitadas pelo Ministério das Finanças, em 2005, além de conterem várias directrizes sobre o modo de elaboração da proposta orçamental, através do preenchimento de formulários especificamente adoptados e adaptados aos objectivos visando a implantação de um típico orçamento de desempenho, com respeito pela inserção na proposta de todas as receitas e despesas, pela consolidação orçamental da proposta, pela clareza das fontes de recurso, dirigidas ao custeio de despesas com projectos de investimento público, pelo estabelecimento de limites na realização das despesas e pela supressão de gastos supérfluos, continham, igualmente, o novo classificador orçamental das receitas e despesas, dando, assim, corpo ao que a Lei-Quadro há muito consagrara.

É reconhecido que a aplicação de um classificador orçamental tem como objectivos fundamentais, divulgar as directrizes, os procedimentos metodológicos e todos os aspectos formais que presidem à arrumação das despesas e das receitas, facilitando, assim, a execução, o controlo, o acompanhamento e a avaliação do orçamento, bem como dar a necessária contribuição para que a programação do Governo chegue ao conhecimento dos administrados de forma clara e transparente[417]. Reconhece-se ainda, que a qualidade do orçamento a ser aprovado, executado e avaliado, em cada exercício, depende, em grande parte, da utilização de uma adequada classificação na altura da sua elaboração.

O manual de instruções apresenta como linhas de força para a modernização do orçamento em Angola, basicamente, duas premissas: por um lado, a avaliação dos resultados, que interpreta como a mensurabilidade por que passam as acções de gestão do Governo e sua Administração, em termos dos benefícios obtidos pela sociedade, o que permite identificar a responsabilidade pelos actos praticados no exercício dessa gestão e, por outro, a problemática social em que as necessidades sociais constituem os elementos estruturadores do plano.

Como requisitos para a verificação destas premissas, apontam-se: em primeiro lugar, a simplificação no tratamento do planeamento e consequente orçamentação, cujo epicentro reside na resolução de problemas, de forma a satisfazer os interesses da

[417] Sendo a transparência orçamental o principal objectivo da presente dissertação, mais adiante analisar-se-á que passos têm sido dados para a concretizar, no plano da reforma para a modernização das finanças públicas angolanas, que inclui naturalmente, a vertente orçamental.

sociedade; em segundo lugar, a gestão de modo a serem dadas respostas com a participação daqueles a quem se dirigem os efeitos da gestão dos órgãos de decisão, tendo em vista que o que se pretende é evitar a ineficiência que resulta da falta de proximidade entre quem decide e quem é o sujeito dos efeitos dessa decisão; a responsabilidade individualizada, visando a possibilidade de se apurar quem são os executores de determinados actos, praticados numa dada organização, "de modo a possibilitar ao cidadão exercer uma cobrança personalizada e directa dos resultados esperados com o desenvolvimento de um programa, assim como a solução ou o encaminhamento de um problema.".

A opção feita com a modernização do orçamento angolano e o rumo que tem tomado, do ponto de vista dos critérios e métodos adoptados, visando a implantação de um orçamento moderno, com recurso a técnicas de informação que apoiem a decisão e permitam um controlo mais eficaz, leva os executores das políticas financeiras a aproximar a tendência de evolução do orçamento angolano, no que concerne à estrutura e, metodologicamente falando, a assemelharem-no ao orçamento por programas, ao qual, assumidamente, no manual, a que nos vimos referindo, se dá a designação de orçamento de desempenho[418].

Denota-se uma certa preocupação, nesse manual, de que a técnica de orçamentação utilizada proporcione ao orçamento transparência e clareza. Estas duas características, exigíveis nos modernos orçamentos, são referidas de modo repetido neste documento. Encontramos nele uma interpretação da finalidade do orçamento, tomado enquanto instrumento que permite traduzir o programa em que se baseia o Governo no exercício da sua acção, tanto numa perspectiva anual como plurianual. Por isso, se defende no manual, que o orçamento seja estruturado em programas e funções, de modo a estabelecer-se o vínculo entre o plano de médio e de longo prazo e orçamento anual[419], obedecendo a um conjunto de classificações que auxiliem na interpretação das despesas, de acordo com cada finalidade específica apresentada.

[418] A imprecisão terminológica dos técnicos que elaboram os relatórios que precedem o documento orçamental, leva-os a confundir o orçamento por programas com o orçamento de desempenho (performance budget). Vd. a este propósito, Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, cit., pp.379 e ss, que estabelece a distinção entre o performance budget (orçamento por objectivos, funcional ou de desempenho) e o program budgeting (orçamento por programas).

[419] Luís Cabral de Moncada, *Perspectivas…*, defende que o plano de longo prazo ganha corpo através do plano de médio prazo, que por sua vez se torna real a programação de médio prazo por intermédio da arrecadação de receitas e realização de despesas alinhadas no orçamento anual.

Com respeito pelo elenco de classificações da despesa, consagradas na lei do enquadramento orçamental, este manual de instruções trata detalhadamente do sentido e do alcance de cada uma, ressaltando as propriedades e a importância da estruturação do orçamento em programas e acções.

Por outro lado, a introdução do Sistema de Gestão Financeira do Estado (SIGFE) pretende dar outra dinâmica, em termos de funcionamento de mecanismos que presidem à elaboração do orçamento, contribuindo para uma melhor execução do documento orçamental, alinhando as várias etapas a cumprir, adequando-as aos programas previamente definidos, de modo a serem realizados com eficácia, eficiência, e com observância dos custos ajustados ao grau de complexidade e dimensão dos objectivos que pretendem satisfazer.

Agora, do que se encontra delineado nos programas de modernização do sistema até ao que já se conseguiu pôr em prática, ainda se assinala um grande passo. Por isso, a intenção de assemelhar o orçamento angolano ao orçamento por programas, ainda exige do primeiro um longo caminho a percorrer. Além desse limite, talvez não fosse de todo inútil, muito pelo contrário, necessário mesmo, que o texto constitucional acatasse o princípio da plurianualidade orçamental, de modo a que a classificação programática das despesas fosse mais além, vindo a fazer parte de um orçamento por programas, o que não é fácil, nem cristalino, como se verá do que se refere no número seguinte, dedicado às novas técnicas orçamentais, que achamos por bem tratar com algum desenvolvimento, para fazermos a avaliação de quão distante se encontra o orçamento angolano do orçamento por programas.

4. As Modernas Técnicas Orçamentais

A implantação do plano de modernização do orçamento de Estado angolano visa transformá-lo, do ponto de vista da técnica de elaboração e de estruturação, num orçamento por programas, convindo, por isso, abrir aqui um parêntesis, para, de forma sumária, mostrar a origem e evolução desta técnica orçamental, chamando à colação, sempre que se imponham, posições doutrinárias que se têm destacado no seu estudo. Pela importância que merece a demonstração do que é, efectivamente, o orçamento angolano, em termos da decisão orçamental subjacente, questão que decidimos trazer para esta dissertação, conforme referimos, na introdução, fazemos, nas linhas que se seguem, uma abordagem ao problema, para que mais fundadamente se estabeleçam as

fronteiras entre o que certa corrente defende em Angola e o que realmente deve ser entendido por orçamento por programas.

a) Análise às Novas Metodologias Orçamentais

As novas técnicas orçamentais vieram destronar a denominada técnica tradicional ou incrementalista, segundo a qual as despesas de cada ano tomam por referência as despesas do ano precedente, que são tidas como justificadas, não havendo, por essa razão, necessidade de verificar o seu grau de eficácia em relação ao fim social ou económico a que se destinaram. O que importa nesta técnica é discutir as quantidades adicionais requeridas pelos órgãos gestores, que, em cada ano, representam um incremento com relação ao ano anterior. Esta técnica não entra em linha de conta com critérios de economia, eficácia e eficiência, mas, apenas, com a legalidade da despesa[420].

A maior parte das novas técnicas orçamentais emergiu nos Estados Unidos, tendo ocorrido, ainda na década de 1910 do século passado, a primeira delas, o orçamento por tarefas[421], orçamento de desempenho ou orçamento do executivo ou ainda orçamento por objectivos ou orçamento funcional[422]/[423] (o *performance budget* – de acordo com a definição dada pelo Bureau do Orçamento dos Estados Unidos da

---

[420] Cfr.Maria Dolores Piña Garrido, *La Presupuestación por Programas y el Control Interno de Economía Eficacia y Eficiencia en* España, Tecnos, Universidad Pública de Navarra, 1998, p.18. Maurice Duverger, *Finances Publiques*, cit., p.313, ao estabelecer a diferença entre orçamento tradicional e o RCB afirma que o primeiro consiste em afectar os créditos anuais pelos serviços, tendo em conta as suas capacidades e necessidades em pessoal e material, ao passo que o segundo arranca das finalidades da acção pública, ou seja dos fins que se procura atingir.

[421] António L. Sousa Franco, *Finanças Públicas…Vol.I,*, cit., p.422, distingue orçamento de tarefas – "…busca a justificação das despesas por actividades, justificadas e avaliadas por cada serviço ou unidade orgânica e seleccionadas segundo critérios de eficiência – do orçamento de desempenho ou de resultados – "…pretende avaliar os resultados das actividades, programas, serviços (e até dos gestores e funcionários), baseando em tal análise do passado as futuras decisões orçamentais…", Maria Dolores Piño Garrido denomina o *performance budget* como orçamento por tarefas – "um orçamento que se ordenava em torno das actividades desenvolvidas com cada órgão administrativo, mais do que em torno do órgão em si", *La Presupuestación…*, cit., p.19).

[422] Cfr. Nazaré da Costa Crbal, *Porgramação e Decisão Orçamental…*, cit., p.p.381-382, que alerta para o facto de a proximidade de conceitos ter levado a que se confundisse este tipo de sistema orçamental com o orçamento por programas.

[423] Vd. Allen Schick, *The Road to PPB: The Stages of Budget Reform, in Planning, Programming, Budgeting: a System Approach to Management*, editado por Fremon J. Lyden & Ernest G. Miller, Markham Publishing Company, Chicago, 1972, p. 29, que demonstrou que a diferença entre o orçamento de desempenho e o orçamento por programas residia não só no facto de terem surgido em momentos diferentes, mas também por serem substancialmente diferentes: sendo o primeiro, um instrumento de gestão e o segundo basear-se numa perspectiva de planeamento, contendo como objectivo fundamental a racionalidade da decisão.

América[424], "um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objectivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objectivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.") que, pela primeira vez veio à luz do dia, com a reforma orçamental que teve lugar na cidade de Nova Iorque entre 1913 e 1915, sob influência do trabalho desenvolvido pela Comissão de Economia e Eficiência designada pelo presidente Taft, em 1910, e que foi apresentado ao Congresso norte-americano em 1912 (a proposta incidia sobre três aspectos fundamentais: necessidade de um orçamento total do executivo, uma classificação orçamental segundo programas ou funções e uma revisão completa e sistemática do orçamento após a sua execução), não tendo sido, entretanto, bem sucedido perante o interesse do órgão legislativo em manter a ascendência sobre o executivo em matéria de disposição de recursos. Não tendo tido sucesso ao nível nacional, durante aqueles primeiros anos, o orçamento de desempenho foi-se disseminando ao nível municipal, salientando-se que na década de 1920 muitas cidades americanas já aplicavam este tipo de orçamento. Em 1921, com a vitória republicana, e perante a situação desastrosa em que se encontravam as finanças públicas norte-americanas, depois da Primeira Guerra Mundial, foi aprovada, nesse ano, a Lei de Orçamento e Contabilidade, que concedia ao Presidente dos Estados Unidos a responsabilidade directa da preparação e execução do orçamento.

Ainda na década de 1930, e embora as recomendações da Comissão Taft não tivessem sido acolhidas quando foram propostas, o orçamento de desempenho foi aplicado, com êxito, pelo Departamento de Agricultura e pela Administração do Vale do Tennessee. Durante a Segunda Guerra Mundial, o orçamento de desempenho foi utilizado pelos departamentos militares, tendo, em 1949, a Primeira Comissão Hoover proposto a sua adopção a nível nacional. No entender desta comissão, o orçamento de desempenho baseava-se em funções, actividades e projectos. Tais categorias eram vistas como um fim em si mesmo e não como meios de transformação de recursos em resultados ou "os objectivos a alocar pela aplicação dos dinheiros públicos"[425]. As recomendações da Comissão Hoover foram acolhidas em 1950, tendo sido aprovada, em consequência, pelo Congresso, a Lei de Processo do Orçamento e da Contabilidade. Em 1955, a Segunda Comissão Hoover propôs aperfeiçoamentos no

[424] Citado por Jesse Burkhead, *Orçamento Público*, *apud* James Giacomoni, *Orçamento…*, cit., p.62.
[425] Cfr. Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, cit., p.382.

sistema orçamental governamental, recomendando a evolução para um orçamento programa, de modo a que houvesse, cada vez mais, uma integração entre o planeamento e o orçamento[426].

Há ainda a acrescentar que, de acordo com um documento publicado pela ONU, em 1959, o orçamento-programa é definido como "um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um Governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um Governo adquire, tais como, serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte, etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento das suas funções. As coisas que um Governo realiza em cumprimento das suas funções, podem ser estradas, escolas, terras distribuídas (…) ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentais é esta relação entre coisas que o Governo adquire e coisas que realiza."[427]. Há que salientar, contudo, que esta noção de orçamento-programa não se identifica com a noção de orçamento programa ou orçamento por programas, a que nos temos vindo a referir, que é uma tradução para a língua portuguesa da expressão inglesa "PPBS". Aquela noção adiantada pela ONU, aproxima-se do ponto de vista conceptual do *performance budget* americano.

Segundo Allen Schick[428], a reforma orçamental americana pode ser observada tendo em conta três fases: orçamento enquanto instrumento de controlo da despesa, instrumento de controlo de gestão e instrumento de estratégia administrativa. A primeira fase situa-se entre 1920 e 1935; a segunda fase começou com a Grande Depressão e com o *New Deal*, tendo atingido o seu pico uma década mais tarde com a introdução do orçamento de desempenho; a terceira fase pode remontar, tanto aos anteriores esforços que foram desenvolvidos para ligar a programação ao orçamento, como aos critérios analíticos da economia de bem-estar, sendo o seu recente desenvolvimento devido às tecnologias de informação e de decisão, utilizadas no departamento de defesa na década de 60 do século passado.

---

[426] . Cfr. Arthur Smithies, *Conceptual Framework for the Program Budget*, in *Program Budgeting, Program Analysis and the Federal Budget*, David Novick, Editor, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 1965, 1967, p.p.29-31, James Giacomoni, *Orçamento Público*, 3.ª Edição, Atlas, 1989, p.p.43-45, Jose Maria Lozano Iureste, *Introduccion a la Teoria del Presupuesto*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, pp. 180-183.

[427] Apud James Giacomoni, *Orçamento…*cit., p.132.

[428] Cfr. Allen Schick, *The Road to PPB…*, cit., pp. 19-20.

Para David Novick[429], um dos fundadores do orçamento por programas, o PPBS (*planning, programming, budgeting system*) teve origem no Governo dos Estados Unidos da América, que o introduziu, por um lado, como parte do sistema de controlo das despesas, durante a Segunda Guerra Mundial, e, por outro, na indústria americana, sendo esta última razão, mais antiga do que a primeira.

Em relação à primeira razão, o plano militar que vigorou entre 1943 e 1945, continha características que foram observadas, posteriormente, no orçamento por programas e que, não obstante a guerra ter terminado, continuou a ser objecto de estudos, que foram levados a efeito pela empresa de consultoria Rand Corporation (um dos estudos, efectuado em 1953, deve-se a David Novick – *The Efficiency and Economy in Government through New Budgeting and Accounting Procedures*).

A segunda causa da origem do PPBS tem sido apontada como forjada na General Motors, empresa que apresentou o seu orçamento à Rand Corporation, onde se continham as características básicas do PPBS: a determinação dos objectivos principais, a definição dos programas essenciais com vista a atingir tais objectivos, a identificação dos recursos necessários aos tipos específicos de objectivos e a análise sistematizada das alternativas disponíveis.

Segundo ainda David Novick a palavra *planning* "é a produção de uma série de possibilidades significativas para a selecção de cursos de acção, através da consideração sistemática de alternativas".

Para o mesmo autor, a palavra *programming* significava "a determinação mais específica da força de trabalho, material e mercadorias necessários à concretização de um programa", que definia como "a soma das gestões ou actividades interdependentes que entram na consecução de um objectivo específico."[430].

A partir de 1960, o PPBS começou a ser implantado em vários departamentos da Administração norte-americana, depois de, em 1963, Robert Macnamara, que havia sido director-geral da empresa Ford, e tendo sido nomeado Secretário de Estado da Defesa, em 1961, deu início à aplicação das técnicas de gestão orçamental da empresa onde trabalhara, na pasta da Defesa. Nesse ano, apresentou o primeiro orçamento por programas, contendo os seguintes aspectos essenciais: uma estrutura de programas em termos de missões, forças e sistemas de armas; o estudo analítico de

---

[429] Citado por José Maria Lozano Iureste, *Introduccion…*, cit., pp.185 e ss.

[430] Vide Robert D. Lee, Jr e Ronald W. Johnson, *Public Budgeting Systems*, The Pensylvania State University, University Park Press, Baltimore, London, Tokyo, 1973, p.127 e Jose Maria Lozano, *Introduccion…*, cit., p.186 e p.244

alternativas, comparando o custo e a utilidade dos diferentes programas; uma estrutura de forças e um programa financeiro revisto, constantemente; um processo de decisão contínuo, ao longo do ano, dizendo respeito a novos programas e às mudanças que possam nestes ocorrer; uma avaliação dos resultados para comparar a validade do plano e a sua execução.

Em 25 de Agosto de 1965, o Presidente Johnson anunciou a aplicação do PPBS a todo o Governo federal americano, e não apenas à Defesa, na convicção de que este novo sistema, como afirmava: "…nos ajudará a encontrar os novos meios de fazer as coisas mais depressa, de fazer as coisas melhor e de fazer as coisas com menos custos…".[431]

Mas, em que consiste o PPBS? Arthur Smithies[432]/[433]/[434] afirma que "o PPB constitui um processo pelo qual os objectivos e os recursos e as relações entre eles, são tomadas em conta para obter um programa coerente e extenso de acção para o Governo, como um todo. Programar e orçamentar, envolve o uso de técnicas orçamentais que facilitam uma expressa decisão de perseguir objectivos políticos, em termos dos seus custos económicos, ambos no presente e no futuro.".

Enrique Fuentes Quintana[435] defende que o orçamento por programas é "o que pretende seleccionar os programas alternativos que servem a um objectivo público determinado. Trata-se de aplicar uma técnica que nos permita comparar os diversos programas e ajudar-nos na eleição de preferir os que devem empreender-se. O meio técnico de que se vale consiste em tratar de definir os custos e os benefícios de um programa determinado para servir um objectivo dado e, quando o benefício seja de impossível medição, os programas que ocasionam menor custo para alcançar um fim dado, de tal forma que possam ordenar-se os diversos programas disponíveis, quantificando os seus resultados esperados e eliminando aqueles que se considerem

---

[431] Vide José Maria Lozano, *Introduccion…*, cit., pp.187-190.
[432] Cfr. Arthur Smithies, *Conceptual Framework…*, cit., p. 24.
[433] Segundo Arthur Smithies, *Conceptual Framework…*, cit., p.p.29 e ss., a diferença entre o orçamento tradicional e orçamento por programas residia no facto de aquele não atender aos programas que eram essenciais, nem se concentrar nas missões fundamentais da Administração, por outro lado, não se encontrava sujeito a uma apreciação global, sendo a sua discussão, a nível parlamentar, efectuada de modo fragmentado, dando além disso atenção excessiva a detalhes que não eram essenciais e embora limitado a reflectir orçamentos passados, obedecia a um processo de elaboração e de discussão longo.
[434] Ver John Wanat, *Introduction to Budgeting*, Duxbury Press, North Scituate, Massachusets, 1978, p. 98 e ss.
[435] *Nuevas Técnicas Presupuestárias*, Instituto de Estúdios Fiscales, Madrid, 1969, pp.33-34, *apud* José Maria Lozano, *Introducción…*, cit., pp.193-194.

inadequados. Portanto, o orçamento por programas, o PPBS, trata de converter-se num instrumento que pode utilizar-se para planificar a política."[436].

Qualquer que seja a noção que venha a ser dada de orçamento por programas ou orçamento programa induz a que se defina o conceito de programa, pois é o elemento básico deste orçamento. Para J. Giacomoni[437], "o programa pode ser genericamente conceituado como o campo onde se desenvolvem ações homogéneas que visam um mesmo fim."

A ONU define programa como "o nível máximo de classificação de trabalho executado por uma unidade administrativa de nível superior no desempenho das funções que lhes são atribuídas. (…)"[438].

Segundo Maria Dolores Garrido, um programa é "uma combinação de meios coerentes e identificável, com uma entidade determinada, orientada à obtenção de um objectivo, que depende de um centro de gestão claramente identificado e responsável."[439].

Sousa Franco[440]diz que "os programas são conjuntos articulados de acções ou projectos que visam produzir um mesmo resultado objectivo (obra, acção…)"[441].

Para se entender o funcionamento, em toda a extensão do PPBS, haverá que avaliar o significado de cada um dos elementos em que assenta, as etapas da sua implantação e ainda os requisitos que estão na sua base.

De acordo com G. Steiner[442], o âmbito do orçamento por programas abarca três elementos fundamentais: a estrutura, o processo analítico e a informação.

José Maria Lozano[443], ao analisar estes elementos do orçamento por programas, alinha-os do seguinte modo: a estrutura do orçamento por programas

---

[436] Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, cit., p. 390, considera que o aspectos mais inovador do orçamento por programas consiste em os elementos financeiros e a definição dos programas corresponderem a uma periodicidade plurianual. Citando James Cutt (*Program Budgeting in Developing Countries: its Implication and Relevance in the Context of National Planning*, PF, Vol.27, n.º3, 1972, p. 294) diz "que o orçamento por programas dá primazia à função planeadora do orçamento, sem negligenciar, todavia, as funções de controlo e de gestão "mais tradicionais".
[437] Cfr. J. Giacomoni, *Orçamento…*, cit., p.143.
[438] *Apud* J. Giacomoni, *Orçamento…*, cit., p.143.
[439] Cfr. Maria Dolores Garrido, *La Presupuestación por Programas...*, cit., p.41.
[440] Cfr. António L. De Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, Vol. I, cit., p.421.
[441] Para Jacques Bravo, *La RCB et le Management de l'État*, Revue de Science Financière, Tomo 64, 1972, Schmidt Periodicals GmbH, Reimpressão 2008, p.301, "é através do programa que Administração pode perceber a finalidade das suas actividades, e que poderá graças à definição e na medida dos resultados da sua acção, fazer o público tomar consciência da produtividade real dos serviços colectivos, e assim justifcar os sacrifícios solicitados destinados à satisfação das necessidades individuais ou ao livre desenvolvimento das empresas".
[442] Cfr. G. Steiner, *Problems in Implementary Program Budgeting*, *in* Novick, *Program Budgeting*, cit., pp. 310-311.

prende-se tanto com aspectos relativos ao fim para que esteja voltado, com a sua funcionalidade, com os custos da sua realização, como com objectivos específicos a realizar, num determinado período de tempo e que engloba períodos mais curtos, nos quais são tomadas decisões.

O processo de análise relaciona-se, segundo o autor, com o exame das alternativas que se apresentam no desenvolvimento de um programa, obedecendo a critérios que permitam avaliar a relação entre os custos e os benefícios, de modo a que a escolha recaia sobre a alternativa que implique menos dispêndio de dinheiro, mas que permita obter mais benefícios (este processo pode assumir a designação de análise custo-benefício, análise custo-utilidade, etc.). O terceiro elemento, a informação, consiste na existência de dados necessários à concretização da estrutura e do processo analítico. Ela impõe-se, tanto para a definição dos objectivos possíveis, a escolha entre as várias alternativas que se apresentam e os benefícios que daí se retirem, como para o controlo dos gastos realizados.

Maria Dolores Garrido[444], ao referir-se à estrutura e aos elementos do PPBS, que define como "uma forma de orçamentação que integra processos de planificação e controlo da gestão do gasto público, interrelacionando todos os seus elementos", dá especial destaque à necessidade de detenção de bons sistemas de informação por parte de quem tem o poder de decisão, que visem recursos a aplicar e os objectivos que se pretende atingir, na medida em que permitem a formulação de uma série de tácticas alternativas, dentre as quais uma será seleccionada e transformada em programa.

Tendo em linha de conta que os recursos públicos são escassos, torna-se necessário, segundo a autora, a obtenção de dados o mais precisos possível, através de bons sistemas de informação, para que se defina quais os objectivos de determinada acção pública num certo período de tempo e qual o tipo de acções que devem ser desenvolvidas para se atingir tais objectivos, quem e como se deve actuar, etc.

Por isso entende que a definição dos objectivos de um programa deve obedecer aos seguintes passos:

a) Determinação das necessidades sociais a cobrir, o que implica a indicação dos destinatários da acção pública;

b) Impacto das mudanças que se verificará na realidade social em consequência do tipo de acção pública, a implementar;

---

[443] Cfr. José Maria Lozano, *Introducción…*, cit., pp. 200-203.
[444] Cfr. Maria Dolores Garrido, *La Presupuestación por programas…*, cit., p.p.33-37

c) Expressão em unidades de medida do objectivo;

d) Quantificação do efeito esperado – fixação do critério de êxito;

e) Especificação do tempo que se estima necessário para a verificação do efeito esperado e o prazo em que perdurará tal efeito.

Considerando que a definição dos objectivos de gasto é um dos elementos de maior relevância no PPBS, uma vez que permite vislumbrar, em cada momento, quais os fins pretendidos pela Administração e qual o destino que deve ser dado aos recursos públicos, situação que passa pela decisão dos órgãos políticos, haverá que conciliar a fixação desses objectivos entre o nível político e o administrativo, de modo a que a este nível se concretizem tais objectivos.

Com o PPBS a fixação dos objectivos pelos órgãos políticos, tratando-se de uma medida de longo prazo, com carácter plurianual, que se filia no âmbito da planificação, corporiza-se, no plano anual, através da sua inscrição no orçamento.

Ora, é sabido que o processo de planificação parte de várias alternativas que se apresentam, para a escolha de uma delas, quando mostre ser a mais adequada aos fins a atingir.

b) Etapas de Implantação do Orçamento por Programas.

As etapas de implantação do orçamento por programas incluem a fase da classificação das despesas por programas, a do estabelecimento de metas e quantificação de recursos necessários e a do estabelecimento de indicadores para aferição de custos e resultados de cada programa[445].

A classificação das despesas por programas implica que seja identificado o objectivo subjacente a cada espécie de gasto a realizar, pelas várias unidades administrativas. Os vários objectivos a identificar devem ser observados, com vista a avaliar-se se estão em causa objectivos finais ou intermédios, avaliação que depende da perspectiva em que a acção pública é analisada. Uma mesma acção pública pode ser observada como um objectivo final, pelo Governo e de outro modo pelo órgão encarregue do seu planeamento.

Tanto os objectivos finais como os intermédios devem apresentar-se de modo hierarquizado, compreendendo, quando haja razão para tal (o que significa dizer que

---

[445] Cfr. Fernando Rezende, *Finanças Públicas,* cit., p.p. 105 e ss.. Ver Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, cit., p.p. 385-388.

nem sempre todos estes níveis de agregação se verificam, como se enuncia), funções, subfunções, programas e subprogramas, desenvolvendo-se estes últimos, por dois ou três níveis de agregação que se denominam actividades e projectos.

Os objectivos a prosseguir devem ser quantificados, ou seja, devem ser explicitados através de metas a atingir, num período de tempo determinado, como quantificados devem ser os recursos a empregar em cada programa, de modo a que, no futuro, se possam avaliar os custos e os resultados.

Como afirma Fernando Rezende[446]: "Além da quantificação dos objectivos, feita através da fixação de metas, é também importante quantificar os recursos empregados em cada programa – se possível discriminados, segundo as principais categorias de recursos humanos, materiais e institucionais – tendo em vista uma avaliação posterior de custos e resultados. (…). É claro, que se não pudermos quantificar os recursos empregados, em cada programa, não nos será possível, posteriormente, efectuar uma avaliação individual de custos e resultados.". Porém, o autor apresenta, uma solução para situações que ocorram em sentido contrário: "Nesse caso, nada impede que estes últimos sejam avaliados a um nível de maior agregação, somando-se para esse fim resultados obtidos em programas que se relacionem a atividades comuns.".

c) O Método de Análise Custo-Benefício e sua Maior Adequação por Relação aos Demais Métodos.

É fundamental para a implantação do orçamento por programas, a aplicação de métodos na análise de custos e resultados, com vista à escolha da alternativa adequada, entre as várias alternativas que se apresentem como viáveis[447].

Tanto na actividade privada como na realização de acções públicas, a orçamentação por programas coloca como factor importante, a necessidade de se fazer opções, perante um leque de hipóteses de soluções possíveis. No primeiro caso (actividade privada), visando-se a obtenção de lucros, e no segundo caso, a obtenção de benefícios com menores custos sociais. Tem-se assim, que o critério de selecção

---

[446] Cfr. Fernando Rezende, *Finanças Públicas*, cit., p.p. 110-111.

[447] John Wanat, *Introduction to Budgeting,* cit., p.p. 101 e ss., refere-se aos vários critérios para a escolha entre as várias alternativas. No mesmo sentido Gene H. Fischer, *The Role of Cost Utility Analysis in Program Budgeting*, in *Program Budgeting…*, David Novick, editor, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1965,1967, p.p. 63-65.

num e noutro caso assenta em pressupostos de ordem diferenciada, à maximização de lucros secundada pela actividade privada, impõem-se critérios que se baseiam na relação entre custos e benefícios, na realização de acções públicas.

Dentre os vários métodos de análise possíveis, é à análise entre custo e benefício que se tem recorrido na escolha da alternativa mais adequada aos projectos a desenvolver, no âmbito do orçamento por programas.

Segundo opina Gene Fisher[448], a expressão "análise custo-benefício ou custo utilidade" distingue-se dos demais métodos, pelas seguintes características:

a) A característica que o autor considera fundamental é a do exame sistemático e da comparação de cursos alternativos de acção que podem ser tomados para adquirir objectivos específicos, para um dado período de tempo. Além disso, torna-se importante considerar a construção de outras opções adicionais, admitindo, até, que após esse exame, possam surgir alterações aos objectivos iniciais;

b) O exame crítico das alternativas envolve inúmeras ponderações sobre certos factores, sendo de referir dois dos mais importantes: o custo económico dos recursos e a utilidade que cada uma das alternativas oferece, com vista a alcançar os objectivos em questão;

c) O âmbito temporal, que é o futuro, e que pode ir até cinco, dez ou mais anos;

d) Ligado ao horizonte temporal, o meio é de grande incerteza, pelo que, enquanto tal, deve ser observado e tratado na análise;

e) Usualmente, o contexto em que a análise decorre é amplo e o meio muito complexo, com numerosas interacções entre as variáveis do problema, o que torna as soluções simples em excepções, ao invés de serem a regra;

f) Embora os métodos quantitativos de análise possam ser utilizados nas duas situações anteriores, devem ser complementados com análises qualitativas;

g) A análise feita em tempo útil é muito importante.

Fazendo ressaltar estas características da análise custo-benefício, o autor observa-a não como uma ciência, refrerindo-se à mesma como uma arte, uma vez que as questões que se colocam ao analista têm as suas especificidades, não sendo possível apresentar-se uma receita definitiva, mas, apenas, conselhos, princípios e

---

[448] Cfr. Gene Fischer, *The Role of Cost-Utility Analysis, in Program Budgeting…*, cit., p.p.61 e ss.

exemplos, sendo nesse sentido que orienta o seu estudo sobre a estruturação, modo de funcionamento e utilização da análise custo-benefício[449].

É para este último objectivo que o autor dirige as primeiras considerações, atribuindo-lhe um papel de relevância no processo de decisão, de modo que a intuição e juízo de valor que antecedem a decisão, são garantidamente melhores com a intervenção da análise custo-benefício do que sem o seu recurso. Se, por um lado, há quem pense que as decisões podem ser tomadas na base da mera intuição ou de um juízo de valor ou da experiência, há, por outro lado, quem pense que todos os problemas passam por uma abordagem quantitativa. Tal ponto de vista implica, de modo explícito, que se efectuem cálculos de custo e utilidade para todas as alternativas em consideração.

Em ordem à ideia de que esta análise é uma arte, o autor guia-nos ao longo da incursão que faz sobre o tema, para aspectos que considera serem apenas linhas gerais e conselhos, tais como: a estruturação de um problema coloca as questões exactas que ele envolve e o estabelecimento de um desenho de análise, susceptíveis tanto a primeira como o segundo a serem sujeitos a reestruturações permanentes; a análise pode obedecer a dois tipos de entendimentos, o que permite que consiga determinar que alternativa pode atingir o nível específico de utilidade a um custo mais baixo, o que para um nível específico de orçamento a ser utilizado na obtenção de um dado objectivo, permite que a análise consiga determinar que alternativa consegue produzir a mais elevada taxa de utilidade para tal nível de orçamento; a análise deve obedecer a um modelo, cujo propósito fundamental é traçar um significativo relacionamento entre os vários objectivos, as alternativas relevantes capazes de atingir os objectivos, o custo estimado das alternativas e a utilidade estimada de cada alternativa; a análise deve ainda providenciar para que a incerteza que envolve a decisão seja removida (o autor aponta vários tipos de caminhos que permitem o tratamento da incerteza)[450].

A análise custo-benefício, tem sido observada como um meio de permitir a medição do grau de impacto externo dos projectos governamentais, já que os seus efeitos não se restringem a quem é, por eles, directamente atingido, mas também a quem lhes é estranho, como é o caso das externalidades positivas e negativas.

d) Requisitos de Implantação e Críticas ao Insucesso do PPBS

[449] Cfr. Gene H. Fischer, *The Role of Cost-Utility…*, cit., p.70
[450] Cfr. Gene H. Fischer, *The Role of Cost-Utility…*, p.p.71 e ss.

i)Requisitos

Os requisitos de implantação do PPBS foram objecto de análise por Charles L. Schultze[451], para quem, em primeiro lugar, o PPBS é um sistema que requer uma cuidadosa identificação e investigação aos fins e objectivos de cada função governamental.

Em segundo lugar, a finalidade do PPBS consiste na análise dos resultados esperados de um programa novo ou já existente, em comparação com os objectivos e tarefas pré-determinados.

O terceiro requisito reside no cálculo dos custos totais do programa, relativos não a um ano, mas a vários anos. Tais custos podem referir-se às futuras implicações financeiras das actuais decisões orçamentais ou aos custos monetários de um orçamento por programas e aos custos sociais, que embora passíveis de difícil quantificação em dinheiro, não devem deixar de ser considerados pelos decisores financeiros.

O quarto requisito do PPBS prende-se, segundo o autor, com a formulação de objectivos e a programação de actividades que durem mais de um ano, tratando-se de um orçamento que estabelece a ligação entre a arrecadação de recursos de longo prazo com o orçamento anual, como se fosse a primeira fase ou prestação desses recursos.

O mais crítico requisito do PPBS é a análise e a avaliação das alternativas para o cumprimento dos objectivos governamentais em ordem a ser encontrada a alternativa mais eficiente e eficaz. Embora não seja viável rever, anualmente, os vários programas, o PPBS viabiliza uma revisão periódica dos objectivos programáticos fundamentais e bem assim, os resultados programáticos e os custos possíveis, de modo que a eficiência e a eficácia dos objectivos políticos alternativos e os programas para a sua realização, sejam analisados e comparados entre si.

O sexto e último requisito, apontado pelo autor, consiste na utilização da análise custo-eficácia e custo-benefício na preparação e revisão do orçamento. O propósito do PPBS é submeter a uma regular análise e avaliação todos os programas, assim como integrar o processo de decisão orçamental.

---

[451] *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington D.C.: The Brookings Institute, *apud* JSH Gildenhuys, *Public Financial…*, cit., p.p.521-523.

As duas razões, que subjazem a essa integração da decisão orçamental, são: em primeiro lugar, a afectação de recursos limitados a inúmeras necessidades em competição, só possível, se tal afectação for executada de modo racional e responsável, se estiver disponível a informação adequada à avaliação dos objectivos e tarefas programáticos, assim como à eficiência, eficácia e ainda ao total de custos dos programas; em segundo lugar, as avaliações programáticas devem ter lugar nas várias fases do processo de decisão orçamental[452].

ii) Críticas ao Insucesso do PPBS

Apesar de se ter apresentado como um sistema mais fiável do que o sistema incrementalista, e até mesmo do que o orçamento de desempenho, uma vez que proporcionava em relação ao primeiro não apenas a legalidade da despesa, e em relação ao segundo, a economia e a eficiência da despesa, mas também a obtenção de eficácia na despesa, a complexidade e heterogeneidade dos serviços da Administração Pública vieram demonstrar que a clareza teórica do PPBS não tinha correspondência, do ponto de vista prático, tendo sido abandonado e substituído por outra técnica orçamental denominada orçamento de base zero (*zero base budgeting)*. Antes de se falar nesta técnica, convém detalhar um pouco mais as razões que poderão ter estado na base do insucesso do PPBS.

Tem sido atribuído o insucesso do PPBS a várias causas, tendo sido apontada, porém, uma razão, com destaque dentre as demais: a estreita ligação que a Administração Pública continuava a ter ao orçamento incrementalista[453]. Allen Schick[454] contra as várias críticas tecidas, na altura, ao PPBS, afirmava que a principal causa do insucesso do PPBS na Administração americana se devera à prática de erros na sua implantação: falta de preparação, insuficiente sensibilidade dos detentores do poder na sua aplicação, falta de adequado suporte e liderança com poucos recursos afectados, um permanente conflito entre os defensores do PPBS e os “campeões” do sistema orçamental tradicional. Segundo o autor, a principal causa do fracasso do

---

[452] Ver Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, cit., p.385 e ss.

[453] Na opinião de Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, cit., p.p. 373-375, o sistema orçamental incrementalista contribuiu para o debate sobre a orçamentação e a previsão orçamental com dois aspectos essenciais: a inserção do processo orçamental e da elaboração do orçamento no seio do funcionamento do sistema político e da Administração Pública e a negação do carácter funcional das finanças públicas.

[454] Allen SchicK, *The Road to PPB…*, cit., p.139.

PPBS deveu-se ao facto dos técnicos que o aplicaram não terem sabido vencer os defensores do orçamento tradicional.

Aaron Wildavsky, crítico acérrimo do PPBS, na qualidade de defensor do incrementalismo orçamental, contrapôs-se à referida fundamentação apresentada, sobre o fracasso do sistema, defendendo que a sua base residiu em razões que se situaram no plano dos princípios. Uma primeira razão, dizia, prendia-se com o facto da elaboração dos orçamentos arrancar do critério incrementalista, pois a afectação de recursos a novos programas se fazia, através dos poucos recursos disponíveis, em virtude de grande parte dos mesmos ter sido afectada a programas mais antigos, que já haviam sido objecto de análise e de decisões anteriores. O PPBS para operar correctamente necessitaria que os programas fossem permanentemente avaliados e até mesmo substituídos, quando não produzissem os resultados esperados.

A segunda razão, segundo o autor, residia no facto de o PPBS pretender assentar o processo decisório em critérios racionais e científicos. A decisão orçamental, porque se trata de decisão política, não pode ignorar os factores de ordem política em que se fundamenta.

Luís Cabral de Moncada[455], critica o carácter de racionalidade do PPBS e das outras metodologias que se lhe seguiram, ao deixar expresso que os benefícios que retirados da aplicação da política orçamental, nem sempre são de fácil identificação. Além disso, considera, o cálculo financeiro, como mais complexo que o cálculo económico, que nem sempre permite que o seu objecto se sujeite a uma redução meramente pecuniária. Continua, dizendo que o esclarecimento de consequências económicas que eles proporcionam não vai ao ponto de suprir a falta de critérios de decisão política, com a qual se identifica a decisão orçamental.

Outro autor que critica o PPBS é J.L. Mikesell[456], para quem este sistema cria sérios problemas a grandes organizações, de que são exemplo, os Governos, ao que acrescenta entender ter sido o principal obstáculo para o êxito do PPBS nos Estados Unidos da América, o facto de este sistema orçamental gerar dados que os gestores não conseguiam utilizar, em virtude das suas escolhas serem feitas com base no sistema orçamental tradicional. Argumenta que nem mesmo ao nível do poder local, onde o sistema ainda era aplicado, teria sido possível ultrapassar os problemas do

---

[455] Cfr. Luís Cabral de Moncada, *Perspectivas do Novo Direito Orçamental Português*, Coimbra Editora, Limitada, 1984, pp37-38. Ver também JSH Gildenhuys, *Public Financial…*, cit., p.p. 532-534.
[456] *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, Homewood, Illinois, The Dorsey Press, *apud* JSH. Gildenhuys, *Management…,* cit., pp.524-525.

sistema tradicional. Tais dificuldades só poderiam ser explicadas pela importância que o sistema tradicional continuava a ter para todos, tanto representantes políticos, como grupos de interesse, e ainda funcionários da Administração, habituados a lidar com os parâmetros em que assentavam as bases daquele sistema, havendo que estabelecer novas linhas de orientação e desenvolver esforços adicionais, no sentido da obtenção de um conhecimento mais aprofundado e de maior perícia na implementação do PPBS, sem o que nunca o seu sucesso seria alcançado.

Também Robert D. Lee, Jr. e Ronald W. Johnson[457], numa detalhada explanação, vão apontando razões que estiveram na base do falhanço do PPBS no sector militar americano, e bem assim, na Administração civil americana.

iii) Surgimento de outras Metodologias pós PPBS

O insucesso na aplicação do PPBS fez surgir, nos Estados Unidos da América, duas outras metodologias orçamentais, que ficaram conhecidas por MBO – *management by objectives* – e ZBB – *zero base budgeting* – ou, como se traduz em português, gestão por objectivos e orçamento de base zero (OBZ), respectivamente.

O sistema de gestão por objectivos ou *management by objectives* (MBO) surgiu, igualmente, com origem na prática de empresas privada. A implantação deste sistema na Administração americana ficou a dever-se ao presidente Nixon, que em 1969, entendeu restringir a aplicação do PPBS, e estender a toda Administração Pública a gestão por objectivos, decorrido o ano de 1973.

De acordo com esta metodologia, são definidos objectivos, tanto a nível da direcção de uma organização, como a nível dos seus gestores, que permitem que estes realizem a sua missão. Assiste-se a uma partilha de responsabilidades, por força de uma desconcentração operada no seio dos vários níveis da hierarquia do processo de decisão orçamental. Apesar de tal desconcentração nos objectivos, como afirma Sousa Franco[458], no final, as decisões aparecem coordenadas de acordo com a sua compatibilidade, eficácia e recursos existentes, para o período de um ano ou para o médio prazo, dando origem à definição de estratégias, programas ou projectos, através dos quais os objectivos se materializam.

---

[457] Cfr. Robert Lee, Jr. e Ronald W. Johnson, *Public Budgeting…*, cit., p.p.124, ss..

[458] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, Vol I, cit., p.421. Ver igualmente, Luís Cabral de Moncada, *Perspectivas…*, cit., p.p. 36-37.

A aplicação da segunda metodologia deveu-se a Jimmy Carter, influenciado pela obra de Peter A. Phyrr, sobre o sistema orçamental utilizado na empresa privada *Texas Instrument Inc.*, e que enquanto governador do estado da Geórgia, mandou que tal sistema fosse implementado. Depois de, em 1977, se ter tornado Presidente dos Estado Unidos da América, Jimmy Carter mandou aplicar o ZBB a toda a Administração federal no ano de 1979.

Do ponto de vista das características, esta metodologia requer: que sejam revistas todas as actividades e programas, tanto os que já existem como os mais recentes; que se revejam as actividades e programas na base da execução, resultados e custos; que se dê preferência à política, ao invés da decisão sobre os números do orçamento; que se introduza e se aplique a análise científica no processo orçamental.

O ZBB procura tornar a actividade governamental mais flexível, eliminar os programas menos rentáveis, melhorar a eficiência e a eficácia administrativa, ao proporcionar que seja anualmente revista a razão da formulação de cada orçamento-programa e enquadrar a escolha das despesas governamentais adequadas entre objectivos e programas alternativos, indo de encontro às mudanças relacionadas com as necessidades e solicitações da comunidade.

Esta metodologia não representa, segundo alguma doutrina, um processo orçamental rígido, nem tão-pouco pressupõe um modelo de orçamento válido para todas as instituições públicas, mas, simplesmente, uma modalidade orçamental que pode ser desenvolvida por cada instituição pública ou governamental, de acordo com as suas circunstâncias específicas.

Existem, no entanto, quatro aspectos que são requeridos no processo orçamental do ZBB, independentemente das especificidades de uma dada organização: a identificação das hipóteses de decisão (a atenção dos decisores orçamentais volta-se para as necessidades de avaliação das actividades dos departamentos governamentais, assim como considera as alternativas), a avaliação de cada hipótese de decisão, de acordo com o denominado plano de decisão (que é o documento que identifica cada hipótese de decisão, de modo a que os decisores financeiros possam avaliá-la com relação a outras em competição, inscritas no referido plano de decisão, para que decidam sobre qual optar), a avaliação de cada plano de decisão, para preparar as exigências orçamentais (esta etapa identifica os benefícios e os custos em comparação com os custos e desvantagens de cada hipótese de decisão alternativa e de cada plano de decisão e operacional, contendo os dados

dos planos de decisão aprovados e das solicitações orçamentais (ao contrário do que se passa no orçamento tradicional, nesta metodologia, é possível introduzir alterações no orçamento original sem efectuar qualquer revisão). Tanto os planos de decisão como o processo de competição das hipóteses de decisão são os aspectos fundamentais que permitem avaliar as hipóteses de decisão alternativas e a sua escolha[459].

Têm sido apontadas vantagens e também desvantagens ao ZBB, sendo que as últimas se estimam comuns a todas as "modernas" metodologias atrás observadas, mas, e na medida do interesse que revelam para a avaliação do grau de importância que manifestaram, na altura em que tais metodologias surgiram, aliada à esperança que nelas foi depositada, voltariam nesta sede a ser mencionadas.

O ZBB tem sido observado como um instrumento de microeconomia, ao contrário do que se passa com o PPBS, considerado um instrumento macroeconómico, para a tomada de decisões sobre questões de natureza política e para a afectação de recursos a objectivos diferentes[460].

Para Mikesell[461], as principais vantagens do ZBB (OZB) consistem no facto de ele providenciar dados importantes sobre as actividades dos vários serviços e ainda incitar os agentes contabilísticos a rever a relevância dos objectivos, tarefas e actividades dos serviços, numa base regular.

Segundo Gildenhuys[462], existe um conjunto de requisitos, que enquadra como desvantagens do ZBB. Temos para nós, tratarem-se mais de razões que tornaram esta metodologia de mais difícil acessibilidade: o receio do sistema, em virtude de ele testar a eficiência e eficácia do trabalho dos agentes financeiros; a exigência do sistema, em termos de requerer uma Administração eficaz, emparelhando com gestores de programas e bem assim, outros executores bem treinados e conhecedores de todas as peças do sistema, que estejam à altura de analisar e avaliar as técnicas empregadas; a existência de várias dificuldades situadas ao nível das hipóteses de decisão, da recolha de dados suficientes para a realização de análises e avaliações, do estabelecimento do nível mínimo de qualidade de trabalho realizado, a arrumação dos

---

[459] Cfr. J.S.H., Gildenhuys, *Public Financial…*, cit., pp.526-530; José Maria Lozano, *Introducción…*, cit., p.p.303-308.
[460] Ver Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental* …, cit., p.416, nota 927.
[461] *Fiscal Administration…*, cit., p.153, apud JSH. Gildenhuys, *Public Financial…*, cit., p.p.526-527. Ver também A.L. Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, Vol. I, cit., p.422. e Luís Cabral de Moncada, *Perspectivas…*, cit., pp.35-36.
[462] Cfr. J.S.H. Gildenhuys, *Public Financial…*, cit., p.p. 531-532.

programas, de acordo com uma certa ordem de prioridade, e ainda a necessidade de lidar com vários planos de decisão em simultâneo; a existência de um conjunto de normas estabelecendo os níveis de trabalho e a medida da sua qualidade; o grande volume de relatórios produzidos, em virtude do desenvolvimento dos planos de decisão, tornava difícil a obtenção de informações correctas sobre os planos de decisão e programas; a qualidade da informação e dos padrões exigíveis não podia deixar de ser fiável e realista, em face da natureza das actividades desenvolvidas pelo serviço público; nem todas as actividades públicas podiam ser submetidas às regras do ZBB.

Termina dizendo que o ZBB atende mais a questões de rotina do processo orçamental, sem considerar as reais matérias orçamentais, tais como objectivos, valores e necessidades da comunidade, ou seja prende-se mais com aspectos sobre a eficácia e a eficiência do próprio sistema e não com a eficácia e eficiência externa, que tem a ver com a realização da maior quantidade possível de benefícios para a comunidade, ao menor custo possível.

Embora já se tenham mencionado, atrás, algumas das razões apontadas como tendo estado na base do insucesso das modernas metodologias orçamentais (*performance budget, PPBS, ZBB e MBO*), acrescente-se que qualquer destes sistemas, apesar de ter como finalidade eliminar as desvantagens do orçamento tradicional, não chegou a apresentar soluções que cumprissem tal finalidade, ficando pela racionalidade económica da decisão orçamental.

Tais razões podem ser agrupadas do seguinte modo: em primeiro lugar, todos estes métodos basearam-se em experiências correntemente aplicadas ao sector privado, o que, desde logo, diz-se, criou limitações na sua transposição para o sector público, onde os objectivos, tarefas e resultados são de mais difícil avaliação, sem, no entanto, se esquecer que em determinadas áreas do sector público, a sua aplicação foi possível sem dificuldades de maior; a interacção entre as necessidades colectivas, manifestadas pelos cidadãos contribuintes e seus representantes, corporizar decisões políticas orçamentais, baseadas mais em valores de ordem subjectiva do que de ordem objectiva, em face do carácter do processo político e do tipo de resposta que tem de dar às preferências dos cidadãos, parecem justificar que seja limitado o período em que a resposta a tais preferências deve ser dada, contrariando, assim, o longo prazo que caracteriza as técnicas utilizadas por estas metodologias; em terceiro lugar, tem-se indicado com causa do insucesso, a resistência à mudança por parte dos agentes do

sector público, que perante o conhecimento e o domínio de um sistema mais simples e de fácil entendimento, como é o sistema tradicional, reagiram à complexidade da gestão financeira pública requerida pelas novas metodologias[463].

Dentre as metodologias analisadas, o PPBS foi a que mais seguidores teve e designadamente em vários países, por isso, e a finalizar este excurso sobre o conceito, características e implantação das novas metodologias orçamentais, descrevem-se casos de alguns países que sustentaram experiências com o PPBS: a França (1968), a Espanha (1967), o Brasil (1963), a África do Sul (1976/77) e a Nigéria (1980).

e) Transposição do PPBS para a França, Brasil, Espanha, África do Sul e Nigéria.

A França adoptou uma metodologia próxima do PPBS, denominada *Rationalisation des Choix Budgétaires* (RCB), introduzida em 1968 (embora desde a década de 50, se tivesse dado início à utilização da classificação funcional e mais adiante, em 1966, a algumas das técnicas que serviam de base ao PPBS), e que consistia em tomar em consideração os fins do Estado que se pretendia atingir, fossem estes temporários ou permanentes.

Deste modo, assistiu-se à substituição do orçamento tradicional, visando a obtenção de meios, por uma técnica orçamental voltada para objectivos. Este movimento não foi efectuado, sem que fossem mobilizados grandes montantes de dinheiro, com a realização de estudos e programas de formação de pessoal, de modo a que se habilitasse o máximo de funcionários públicos a lidar com o novo método orçamental. Depois da experiência de implantação abrupta do PPBS nos Estados Unidos da América, o novo sistema orçamental francês foi introduzido de modo mais gradual.

Embora a Racionalização das Escolhas Orçamentais tenha sido inspirada no PPBS, não se pode confundir com este, pois, existe uma diferença que reside nos pressupostos que subjazem a um e a outro, ou seja, enquanto que as Escolhas Orçamentais assentam num modelo de planificação indicativa, na medida em que coexistem o plano e o orçamento, o PPBS dispensa qualquer recurso à planificação económica.

---

[463] Cfr. JSH. Gildenhuys, *Public Financial…*, p.p. 532-534.

Como afirma Luís Cabral de Moncada[464], o alheamento do método americano a considerações de ordem macroeconómica, identificam-se com um país em que a planificação, propriamente dita não existe, ao passo que o método francês traduz a "lógica do planeamento no orçamento e não apenas um processo de seleccionar caso a caso as despesas mais racionais e viáveis, do ponto de vista dos objectivos e dos custos respectivos.".

Segundo Maurice Duverger[465], na RCB poderiam divisar-se duas etapas[466], consistindo a primeira na determinação de objectivos de modo hierarquizado, cuja concretização impõe a afectação de recursos e a realização das acções necessárias à sua concretização, aliada à segunda etapa, que consistia no estabelecimento de um programa de acção, dentre os vários programas alternativos, através de uma avaliação, segundo as várias técnicas possíveis (custo benefício, custo eficácia, etc.). Teoricamente, a RCB "não limita a liberdade de escolha do poder político: ela tende simplesmente a tornar essa escolha mais clara, permitindo apreciar melhor as consequências eventuais de cada decisão possível.".

Não obstante ter sido depositada grande esperança nesta metodologia, o certo é que veio a encontrar, do ponto de vista prático, alguns obstáculos, o maior dos quais residiu na forte ligação que continuava a haver com o sistema orçamental tradicional.

O PPBS, em Espanha, começa a dar passos muito ténues no ano de 1967, com adopção da classificação funcional das despesas de investimento, o que fez transparecer uma certa arrumação das despesas por objectivos. É, no entanto, em 1977, o ano em que se pode afirmar, ter começado a fazer-se uma alusão mais séria a este sistema orçamental, com a entrada em vigor da Lei Geral Orçamental que aprovara o orçamento para 1978, em cujo texto se referia a classificação por programas. Porém, apenas, os orçamentos de dois Ministérios contemplavam, para o exercício de 1979, as despesas sob a forma de programas. A partir daí, o sistema foi-se estendendo a outros Ministérios.

---

[464] Cfr. Luís Cabral de Moncada, *Perspectivas…*, cit., p. 34, nota 41.

[465] Cfr. Maurice Duverger, *Finances Publiques*, cit., p.p. 313 e ss.

[466] Cfr. Jacques Bravo, *La RCB…*cit., p.300, sustenta que a RCB sendo considerada ou como um método ou como um processo, decompõe-se de forma ideal em cinco fases: o inventário da situação; a busca, clarificação e ordenação dos objectivos e dos meios de acção; determinação dos programas, avaliação e decisão do conjunto; articulação da decisão sobre a execução e gestão, controlo dos resultados e reavaliação.

Na opinião de Maria Dolores Garrido[467], nessa fase ainda não se pode considerar que o orçamento fosse já um instrumento de planificação de longo prazo, devendo antes ser visto como um mero instrumento de afectação de recursos e de gestão de despesas "cuja transparência, capacidade de informação e adequada estrutura devem melhorar, para com elas incrementar a racionalidade, economia, eficiência e eficácia da despesa pública.". Além disso, acrescenta que "apenas se tentou mudar os comportamentos e formas de actuação tradicional da Administração – na elaboração dos orçamentos e na gestão da despesa.".

Contudo, a partir de 1984, tenta introduzir-se o orçamento de base zero "limitado", que em alguns exercícios financeiros (1985, 1986, 1997 e 1998), passou a ser aplicado conjuntamente com o PPBS.

Há que salientar, no entanto, que o sistema que prevaleceu com a reforma orçamental, foi o PPBS, não tanto porque os créditos orçamentais aparecessem afectados a programas, mas principalmente, por se ter tentado implantar as várias fases deste sistema: a planificação a médio prazo, a definição de objectivos, a articulação de programas em torno desses objectivos, a realização e controlo dos objectivos, análises dos desvios em relação a esses objectivos e o estudo das suas causas, o exame das alternativas e tomadas de decisão sobre a afectação de recursos para os exercícios orçamentais seguintes.[468]

Esta prevalência do PPBS sobre os demais sistemas, apesar de ser reconhecida na legislação, que não punha de parte a abertura para a aplicação dos outros sistemas orçamentais, ao ter sido estendida a toda a Administração espanhola, sem que nem sempre houvesse o cuidado de observar a pertinência da sua aplicação, fez com que em vários momentos e em relação a certos aspectos, o PPBS não cumprisse os fins a que estava proposto, chegando mesmo, por vezes, a actuar-se mais de acordo com as regras do orçamento de desempenho, considerado como "fase intermédia" entre o orçamento tradicional e o PPBS.

As críticas que são tecidas ao PPBS, em Espanha, giram em torno do pouco envolvimento que houve, tanto a nível político como administrativo, situação aliada ao modo como eram observadas as finalidades a alcançar com este sistema: instrumento de diminuição e controlo do gasto público, com vista à sua limitação e

---

[467] Cfr. Maria Dolores Garrido, *La Presupuestación por programas…*, cit., p.p.56-91.
[468] Cfr. Maria Dolores Garrido, *La Presupuestación por programas…*, p.p.101-102.

redução do défice, mais do que instrumento de gestão e racionalização, visando a prossecução de fins públicos.

No Brasil, país com uma tradição orçamental que já data do período em que era colónia portuguesa, o orçamento tem vindo a ser consagrado em todos os textos constitucionais (Constituição do Império, de 1824, que atribuía poderes tributários e orçamentais aos órgãos legislativo e executivo; Constituição de 1891, que se seguiu à implantação da República, que atribuiu ao Congresso Nacional a competência de elaborar o orçamento e controlar a sua execução, pelo Executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas; Constituição de 1934, que instituiu a centralização da maior parte das funções públicas no poder federal e que atribuiu a competência para elaborar o orçamento ao Presidente da República, cabendo ao poder Legislativo a votação do orçamento, com a possibilidade de introdução de emendas, e o julgamento das contas do Presidente, com o auxílio do Tribunal de Contas; Constituição de 1937, do Estado Novo, de raiz fortemente autoritária, que manteve a elaboração do orçamento federal, sob competência do Presidente da República, tendo esvaziado de conteúdo os poderes que cabiam, na Constituição anterior, ao Legislativo, pois só em teoria, a este competia votar o orçamento; Constituição de 1946, que voltou a conferir competência ao Executivo para elaborar o orçamento e ao Legislativo para votar e introduzir emendas; Constituição de 1967, que retirou ao Legislativo a iniciativa das leis ou de introduzir emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive ao projecto de Lei do Orçamento – assim rezava o seu artigo 67.º: *"É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer modo autorizem, criem, ou aumentem a despesa pública. Parágrafo 1.º - Não serão objecto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projecto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objectivo."*; Constituição de 1988, que devolveu ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas ao projecto de Lei do Orçamento, sobre despesas e estabeleceu, de modo reiterado, o princípio da universalidade das receitas e despesas públicas.).

O roteiro constitucional acima traçado, não nos dá a ideia da complexidade que desde sempre representou a prática orçamental, num país com uma estrutura que obedece a vários níveis de Governo, cada um com diferentes classificações e rubricas, tanto para as receitas como para as despesas. Por isso, desde a década de 30, se

trabalhou para criar um padrão que uniformizasse a prática orçamental em todos os níveis de Governo. Tal só veio a ser conseguido, primeiro, ao nível dos estados federados e municípios, e já não para o estado federal, tendo-se estendido, também, a este último o modelo orçamental padrão, apenas em 1964, com a aprovação da Lei n.º4.320, de 17 de Março, que adoptou, ao lado da classificação económica da despesa, a classificação funcional e se referia ao longo do seu articulado a programas.

Embora não se considere que esta lei tenha contido as bases para a implantação do orçamento-programa, contudo, foi devido ao seu grau de abertura a tal tipo de orçamento, que deu origem a que, a partir de 1967, se tivesse substituído a classificação funcional pela classificação programática. Nesse mesmo ano, foi aprovado o Decreto-lei n.º200, de 25 de Fevereiro, que considerou o planeamento um princípio fundamental de orientação das actividades da Administração federal e o orçamento programa, um dos seus instrumentos básicos. Ficou a dever-se à Portaria n.º9, de 18 de Janeiro de 1974, a responsabilidade pela implantação do orçamento-programa, no Brasil.

A Constituição de 1988, veio reforçar a ligação entre o plano e o orçamento, ao admitir no artigo 165.º, parágrafo 1.º, que o plano plurianual devesse conter as despesas de capital e outras destas decorrentes, e ainda as relativas aos programas de duração continuada. Por outro lado, e de acordo com o artigo 166.º, parágrafos 3.º, 4.º e 6.º, as emendas ao projecto de Lei do Orçamento e bem assim aos projectos que o modifiquem só podem ser aprovados se compatíveis com o plano plurianual, competindo ao órgão legislativo aprovar todos estes projectos de lei, incluindo o do plano plurianual.

Na África do Sul, após ter sido observada a falência das várias metodologias aplicadas nos Estados Unidos da América, e embora elas tenham sido também experimentadas, tanto pelo poder central como pelas Autarquias Locais (a este nível, a reforma orçamental não resultou), em 1976-77, decidiu-se pela aplicação, ao nível do poder central, da metodologia que ficou conhecida por *single-year programme budgeting*, por razões semelhantes ao que se passou nos Estados Unidos da América. Não obstante a introdução de reformas nos procedimentos orçamentais, na África do Sul continuou a assistir-se a um aumento das despesas, ano após ano, e a observar-se que as decisões orçamentais se baseavam ainda na lógica do incrementalismo e não na lógica da eficiência e eficácia dos serviços públicos.

O procedimento que foi introduzido em 1976-77 comporta os seguintes aspectos: 1. hierarquização de objectivos; 2. criação de um plano de actividades; 3. criação de um plano relativo a recursos; 4. criação de um plano financeiro, contendo os vários tipos de despesas a realizar com a aquisição de recursos.

O primeiro passo consiste em identificar e descrever os objectivos e sub-objectivos, que, como se sabe, em muitos casos, não são fáceis de identificar, em virtude da sua abstracção e dificilmente quantificáveis, e consiste ainda em determinar as tarefas relativas a cada sub-objectivo, para o exercício financeiro em questão. Depois, devem ser identificadas e definidas actividades que vão ser executadas, de modo a existir um programa de actividades para cada função do orçamento, para serem executadas de modo ordenado.

Como a natureza e extensão das actividades determinam a natureza e extensão dos recursos, é necessário, primeiro, fazer-se um levantamento dos vários recursos requeridos (pessoal, equipamento, máquinas, instalações físicas, etc.), antes de se estimarem os custos desses recursos. Finalmente, através do plano financeiro, espelha-se o montante a gastar pela contrapartida dos recursos a adquirir, mas com base numa hierarquia de objectivos e funções e actividades relacionadas.

Este procedimento orçamental tem, como o nome indica, a duração de um ano, significando que, em cada ano, é possível operar mudanças na programação, de acordo com as circunstâncias, o que é, apenas, válido para o orçamento corrente, já que o orçamento de capital comporta projectos que se prolongam por vários anos. Esta é uma das razões porque o orçamento de capital aparece separado do orçamento corrente.

Como defende JSH Gildenhuys[469], este sistema cria a oportunidade de integrar objectivos e funções similares e coordenar a realização de objectivos. Ao permitir relacionar objectivos e funções entre si, cria a oportunidade de tais objectivos e funções serem reavaliados periodicamente e ainda de poderem ser colocados perante objectivos e funções alternativos. Além disso, a concretização de actividades requer que sejam estabelecidos padrões de execução em termos de prazo, custo, qualidade e aceitação pública de cada actividade, de modo a que sejam avaliados os seus resultados.

---

[469] Cfr. JSH Gildenhuys, *Public Financial…*, cit., p.p. 540-541.

Na Nigéria, o PPBS foi adoptado como sistema orçamental extensivo a toda a Administração Pública, em 1980, cinco anos depois de Aaron Wildavsky "ter decretado" a morte deste sistema orçamental. Já em 1974, a comissão Udoji que efectuara a revisão do estatuto do serviço público na Nigéria, havia recomendado a aplicação do PPBS. Embora as suas recomendações, quando emitidas, não tivessem tido qualquer repercussão junto do Governo, em 1977, um comité, presidido pelo Ministro das Finanças, deu início ao estudo da implantação deste sistema, visitando vários países, onde o PPBS tinha sido experimentado. O trabalho desenvolvido por este comité representou a primeira tentativa de condensar os problemas pelos quais os procedimentos orçamentais passavam neste país, que se haviam agudizado com o súbito surgimento da riqueza proveniente do petróleo.

Contudo, havia um certo exagero entre o que este comité pretendia aplicar, e o que de facto era teorizado a respeito das novas técnicas orçamentais e praticado noutros países, o que revelava que este órgão ignorava os problemas do meio envolvente.

Apenas em 1980, já sob o mandato do Presidente Shagari, coadjuvado por T.A. Akynele, um assessor para os assuntos orçamentais, que ficou conhecido pelo trabalho em torno da implantação da nova técnica orçamental, e que defendia não dever o PPBS ser adoptado, mas adaptado, tendo-lhe atribuído a designação de Sistema de Programação, Execução e Orçamentação (*Programm, Performance Budgetary System*). Segundo Eddy Omolehinwa[470], tal designação, era apenas, uma operação de mera cosmética, pois, "não se pode planear sem a expectativa de executar, ou esperar executar uma actividade que não tenha sido pretendida ou planeada.".

O objectivo dos mentores do PPBS consistia em criar um sistema que coordenasse e abrangesse toda a Administração, de modo a serem alcançados rápidos resultados, no pressuposto de que todo o custo deve ser medido, em termos de produto final.

Tal objectivo implicava que fossem tomados em consideração os seguintes aspectos: 1. que deixasse de se separar o orçamento corrente do orçamento de capital, pois, tal unificação poderia permitir que as actividades da Administração fossem observadas e desenvolvidas através de programas integrados, que envolvessem quer

[470] Cfr. Eddy Omolehinwa, *PPBS in Nigeria: in Origin, Progress and Problems, in Government Budgeting in Nigeria*, Pumark Tertiary Series, 2001, p.p.143-144.

despesas correntes, quer o valor dos contratos dos projectos de investimento; 2. de modo a saber-se se os resultados obtidos estavam de acordo com os objectivos políticos, económicos e sociais, era conveniente que o sistema orçamental pudesse assegurar que as políticas do Governo reflectiam objectivos e tarefas específicos e concretizáveis; 3. para o cabal cumprimento do aspecto anterior, era necessário que se relacionasse o custo com o resultado, de modo a determinar qual o menos custo para a obtenção daquele resultado; 4. era necessário estabelecer centros de responsabilização, com vista a delinear-se o padrão de custos e resultados, com fundamento numa base de dados funcional, que permitisse responsabilizar e punir os prevaricadores, de modo a garantir-se uma melhor qualidade na execução das tarefas estabelecidas no orçamento; 5. e último, tornava-se necessário que a afectação de fundos fosse efectuada de modo estável, de forma que os serviços deles dependentes pudessem planear, sensatamente, acções para o futuro, sem sobressaltos.

O interesse do presidente Shagari na implantação do PPBS era de tal monta que decidiu retirar a responsabilidade da elaboração do orçamento, que até então, cabia ao Ministro das finanças, transferindo-a para o seu assessor para os assuntos do orçamento, que de imediato mandou instalar em todos os Ministérios da federação, uma estrutura propícia ao tratamento das questões orçamentais. Foi criado em 1981 um consórcio de instituições para estabelecer as bases de implantação do PPBS, que representado por um comité, se centrou na preparação de estudos e manuais específicos, com vista ao treino de todos os servidores do Estado. Porém, verificou-se que, quer o consórcio, quer o seu comité, não realizaram trabalho válido, que conduzisse à reforma do orçamento.

Esta tentativa de implantar o PPBS em toda a Administração nigeriana, foi realizada entre 1981-1983, de modo que, no final deste período, verificou-se que este sistema fora experimentado em todos os Ministérios e serviços, o que parece conduzir à conclusão que, em face da sua complexidade, não terá sido, certamente, bem entendido pelo Governo.

Uma das intenções a levar a efeito com o PPBS, era o tratamento do orçamento corrente e do orçamento de capital em conjunto. Para isso, começou por se adoptar o método de agregação de gastos, com vista a aumentar a capacidade de avaliação das exigências orçamentais em pessoal. As próprias despesas com pessoal foram separadas, segundo vários tipos de custos. Mas, apesar de se pretender que o tratamento do orçamento corrente e do orçamento de capital fosse conjunto, todos os

aspectos concernentes aos procedimentos eram executados em separado, pelo que, em jeito de justificação, os dinamizadores do PPBS afirmavam que o tratamento unitário dos orçamentos haveria de ocorrer em finais de 1986.

Mesmo após a queda do Presidente Shagari, os trabalhos em torno da implantação do PPBS continuaram. No entanto, seis anos após o seu início, os seus objectivos estavam muito aquém de terem sido atingidos. Têm sido apontadas como razões para o insucesso do PPBS, neste país, além das que são comuns a outros países onde este sistema foi experimentado, a inexistência de condições institucionais, económicas e políticas para a sua implantação.

Como afirma Eddy Omolehinwa[471], o Governo que queria implantar o sistema não tinha capacidade para assegurar o controlo sobre a utilização dos fundos públicos, além disso, enquanto, por um lado, se pretendia instalar a eficiência na gestão dos recursos, por outro, havia dirigentes que estavam mais interessados em arrecadar para si comissões, por serviços não realizados. Por outro lado, e apesar de se proclamar o orçamento para longo prazo, os compromissos assumidos anualmente não eram honrados e, finalmente, o Governo não fez um esforço para recolher e melhorar os dados relevantes, enquanto suporte fundamental da implantação do PPBS.

f)O orçamento Angolano é um Orçamento por programas?

A Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado à revelia do texto constitucional, que é omisso, define, como se viu, o orçamento angolano como um instrumento programático, e consagra as diferentes classificações de despesas e receitas, que as leis do orçamento devem adoptar, anualmente, sendo conformes à metodologia tipicamente denominada por orçamento por programas.

Desde a publicação desta Lei, que o orçamento angolano tem vindo a ser chamado, ora de orçamento de desempenho, ora de orçamento por programas, talvez para o colocar na linha dos modernos orçamentos, mesmo que continue a ser elaborado de acordo com os ditames que caracterizam o orçamento tradicional. Nem mesmo, e pese embora, como se disse atrás, para os dois últimos exercícios financeiros (2005 e 2006), o Ministério das Finanças tenha feito publicar as instruções para a elaboração do orçamento, alinhando aquelas classificações, visando a sua

---

[471] Cfr. Eddy Omolehinwa, *PPBS in Nigeria…*, cit., p.154.

adopção por todos os serviços e fundos autónomos, que integram o documento orçamental, fazendo nele reflectir alguns programas de investimento público, os denominados "PIP's", não é situação quanto baste para o apelidar de "orçamento por programas". Uma coisa é a classificação das despesas ou de certo tipo de despesas sob a forma de programas e questão bem distinta é, por via disso, concluir pela adopção de um orçamento por programas. Além disso, a programação das despesas, ou melhor, o enquadramento das despesas sob a forma de programas impunha que, no mínimo, a regra da plurianulidade financeira tivesse assento constitucional. Mas também e vendo bem, o texto constitucional de 75 não se refere, nem à regra da anualidade nem a qualquer outra de elaboração e organização do orçamento, tendo sido a Lei-Quadro inovadora nessa matéria. De facto, esta consagra o exercício de uma programação financeira, que está longe de acobertar despesas plurianuais, ficando-se pela mera programação das disponibilidades financeiras a utilizar ao abrigo do orçamento anual em curso.

O sistema orçamental, que, como se disse, está a ser sujeito a um programa de reformas, por reflectir debilidades, ao nível da captação de recursos e das políticas de despesas públicas, sendo que os mecanismos de despesas em vigor, debilitam o processo orçamental, não regista o espaço necessário para o seu planeamento antecipado, o que conduz a que os referidos programas de investimento público não vão além de uma "mera lista de projectos a serem executados ao longo de determinado ano, quando, na realidade, deveria ser o ponto de partida para uma melhor integração entre as políticas e o seu financiamento."[472]

De facto, o que caracteriza um orçamento por programas, não é o formalismo da classificação das suas despesas, que não é determinante para que se designe como orçamento por programas ou não. Como dizem alguns doutrinários, um orçamento que apenas se distinga pela forma de classificação das despesas, não é senão um orçamento sob a forma de programas, e nunca um orçamento por programas[473]/[474].

---

[472] Relatório n.º29036-AN, *Angola. Revisão da Gestão das Despesas Públicas e Responsabilização Financeira*, Banco Mundial, Fevereiro de 2005, p.15.
[473] Ver Fernando Rezende, *Finanças Públicas*, cit., p. 103.
[474] Segundo Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, cit., p.p.391-392, não é fácil a articulação entre o orçamento, a programação e o planeamento, o que pode ser observado numa dupla direcção: por um lado, a dificuldade no estabelecimento da ligação entre o orçamento anual e o planeamento e a programação. "Em primeiro lugar, a classificação orçamental das actividades da Administração pode não assumir a forma de programa orçamental e pode ser muito difícil porceder a essa transformação. Em segundo lugar, mesmo que o orçamento apresente uma classificação funcional e uma classidicação por programas, tal estrutura pode não corresponder totalmente à estrutura de

Como acabámos de ver, o orçamento angolano, de acordo com a consagração legal, haveria de ser um orçamento por programas, contudo, na prática, tal não se verificava.

Mais recentemente, tem adoptado, na prática, a forma de programas, pois tem-se limitado a classificar certas despesas como programas, não indo, porém, mais adiante do que isso, pois estes não vão além de um conjunto de projectos cuja exequibilidade não corresponde a um formato de planeamento das despesas de investimento a realizar[475], e nem do ponto de vista da afectação de recursos, chega a haver uma real adequação, pois estes são estimados para cada exercício financeiro e não para o médio ou longo prazo, o que dá origem a improvisos e a uma certa indisciplina orçamental.

Além disso, se o orçamento por programas com toda a sua carga metodológica contribui para uma maior clareza, do ponto de vista da disciplina orçamental, porque implica que se imprima um maior rigor e exigência em todo o sistema orçamental, este, parece ser outro factor que pesa em desfavor do sistema orçamental angolano, em relação ao qual ainda se detectam muitas omissões que o tornam um sistema de frágil eficiência e eficácia e pouco transparente[476]. Mais adiante, voltaremos a este assunto, com maior detalhe.

Aliás a actual tendência para a adopção, em vários países, de um retomar mais aperfeiçoado do anterior *performance budget*, a que se tem dado a designação de *performance budgeting* ou orçamentação por objectivos, segundo a qual, como técnica de orçamentação se baseia essencialmente nos resultados[477], tendo em conta a

---

programas usada no sistema PPB, pelo que, de novo, a ligação entre orçamento e plano fica prejudicada. Em terceiro lugar, e mesmo que se verifique essa total correspondência ou adequação, ainda assim, os programas orçamentais têm apenas um carácter de *programas financeiros*, especificando, apenas os *inputs*, o que é suficiente para traduzir "o" *programa*. Finalmente, o orçamento pode cingir-se, apenas, a um dado exercício (anual) orçamental, não representanto, por isso, qualquer informação de *inputs e outputs* para o período de planeamento multi-anual. Por outro lado, porque mesmo que o orçamento preencha todos os requisitos do orçamento por programas, a froma como está traçado o período de planeamento pode impedir a plena integração da orçamentação com o planeamento. A plena integração de uma, com o outro supõe não apenas a coincidência do horizonte temporal, mas também a introdução de flexibilidade no próprio processo de planeamento, substituindo a fixidez dos planos multi-anuais, por um sistema (que seja também) *deslizante* de planeamento.

[475] No estudo citado, feito pelo BM, diz-se mesmo que o orçamento angolano "tem um alcance limitado e representa, realmente, um rol de programas correntes do Governo e que nem sempre são consistentes com as intenções do Governo expressos nos programas económicos e sociais anuais ou semestrais".

[476] O princípio da transparência aplicado ao domínio orçamental implica que seja conhecida de modo objectivo, a forma como são geridos os dinheiros públicos pelos órgãos de decisão financeira e os resultados que advêm dessa utilização, para o bem comum, conhecimento que pressupõe uma envolvência efectiva dos cidadãos nas políticas públicas, que estejam subjacentes à utilização dos recursos que lhes são retirados, visando o interesse público.

[477] Segundo afirma Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, p.559, as formas de orçamentação por objectivos que têm sido aplicadas em vários países do mundo "têm por objectivo

avaliação entre estes e os custos, mas também a verificação do emprego dos recursos de modo eficiente e eficaz, cujos meios permitem o reforço do controlo e a efectivação das responsabilidades[478], será certamente a tendência que o orçamento angolano haverá de seguir, para entrar na era da modernidade e inovação orçamental. Até lá, muito haverá ainda que ser aperfeiçoado, não só do ponto de visto dos métodos e metodologias de trabalho, mas e acima de tudo do ponto de vista da preparação de pessoal com competência para levar por diante essa tarefa.

---

central o aumento da eficiência alocativa e produtiva na despesa pública, ainda que – (…) – a ela sejam alheios os objectivos de nível macro, de promoção de disciplina e sustentabilidade financeira" e acrescenta, que em alguns desses países pretende-se não apenas a eficiência alocativa, mas o melhoramento do processo orçamental, o aumento da transparência e do controlo, a obtenção de poupanças na despesa pública.

[478] Cfr. Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, p.560.

Capítulo III
O Orçamento do Estado e outros Instrumentos Correlacionados

1. A Lei do Enquadramento Orçamental e sua Relação com o Orçamento do Estado

Atrás afirmámos, que a Lei Constitucional Angolana, nem no seu texto originário, nem após a revisão constitucional, ocorrida em 1992, estabelece os princípios que deveriam nortear o legislador ordinário, na estatuição de normas de Direito orçamental. Uma referência simples e lacónica à competência do órgão legislativo por excelência, no que respeita à aprovação por lei, do Orçamento do Estado, tendo ficado expressas, de modo claro, as competências, nesta matéria, deste órgão e do Governo (art.º88, al. d)), seguida de norma que consagra uma autorização legislativa conferida a este último para contrair e conceder empréstimos que constituam dívida fundada, cabendo-lhe a definição das suas condições gerais e ainda o estabelecimento do valor máximo dos avales a conceder por aquele órgão (art.º88. al.f)). Além destas duas disposições, uma outra confere ao Governo a faculdade de aumentar e diminuir receitas e despesas, no âmbito do exercício da função administrativa deste órgão (art.º112.º, al.c))[479].

E nada mais é dito no texto constitucional angolano, diferentemente do que acontece na Constituição Portuguesa de 1976, que, embora no seu texto originário também deixasse margem para diferentes interpretações, no que se refere não à aprovação do orçamento por lei mas à subordinação dos vários momentos por que passa o orçamento até à sua execução e controlo a uma lei também ela ordinária, mas de âmbito e incidência diferentes da Lei do Orçamento anual.

A Revisão Constitucional de 1982 também não trouxe a esta matéria qualquer luz ao manter idêntica formulação ao conteúdo do texto de 1976, referindo que cabia à lei a definição das regras da execução do orçamento (n.º5,

[479] A lei não o diz, mas tal aumento ou diminuição daquelas categorias financeiras devem respeitar o orçamento aprovado pelo Parlamento, como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição…*, cit., p. 785, "A competência para os actos que envolvem **aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas** (al.f) não deixa de levantar dificuldades quanto ao seu sentido e quanto aos seus contornos precisos, por abranger indiscriminadamente os actos que aumentem ou *diminuam* as despesas públicas e os actos que diminuam ou *aumentem* as receitas públicas. Em todo o caso, qualquer acto do Governo com incidência financeira terá de respeitar o Orçamento do Estado, aprovado pela AR, sob pena de invalidade, sendo certo, de resto, que o Governo não pode alterar por si mesmo, o Orçamento, que só pode ser alterado por lei da AR.".

artigo 108.º), mas foi após a revisão constitucional de 1989 que o legislador constituinte passou a fazer uma referência expressa à lei do enquadramento orçamental (n.º1, artigo 109.º), como sendo a lei que contém os parâmetros[480] em que se deve fundar a estruturação da Lei do Orçamento e o orçamento propriamente dito[481].

De acordo com a Constituição Portuguesa, a Lei-Quadro[482] do Orçamento e a Lei do Orçamento, embora mantenham uma relação materialmente paramétrica, vieram a ser ambas consideradas, tanto pela própria Constituição como por certa doutrina, leis de valor reforçado[483]/[484]/[485]. Enquanto que autores, como Gomes Canotilho, consideram ser a Lei do Enquadramento[486] Orçamental,

---

[480] Segundo Gomes Canotilho, *Direito Constitucional…*, cit., p.918, a relação existente entre a Lei de Enquadramento Orçamental e a Lei do Orçamento configura uma parametricidade pressuposta, que acontece "quando a concretização do programa normativo pressupõe uma disciplina legislativa prévia condicionante das concretizações legislativas posteriores". Ao contrapor a parametricidade interposta à parametricidade pressuposta, Gomes Canotilho afirma que, no primeiro caso, a Constituição considera dois actos legislativos de igual valor formal, mas hierarquicamente diferentes, ao passo que, no segundo caso, a Constituição contém o fundamento para que um acto legislativo sirva de parâmetro a outros actos legislativos de igual valor, de modo a concretizar-se o programa normativo-constitucional. Para Lino Torgal, *Da Lei-Quadro na Constituição de 1976*, in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol II*, Organização. Jorge Miranda, Coimbra Editora, 1997, p.p.930-931, além das leis-quadro conterem os parâmetros de outras leis, essa parametricidade em face da legislação complementar parece assumir uma natureza material, porque estabelece *directivas e limites* das leis posteriores, como uma natureza procedimental, na medida em que "enquadram um conjunto de actos normativos nelas previstos e a elas funcionalmente subordinados, a praticar pelo mesmo órgão ou por órgãos diferentes."

[481] *A Lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos* – artigo 106.º, n.º1.

[482] De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ConstituiçãoPortuguesa…*, cit., p.503, ao tratarem de distinguir as leis-quadro das leis de bases, afirmam que aquelas são "leis que regulam o modo de produção de outras leis e estabelecem os respectivos parâmetros materiais" e que não se limitam ao estabelecimento das bases dos regimes jurídicos, mas ao estabelecimento dos parâmetros e, por vezes, dos procedimentos dos actos legislativos posteriores.

[483] Ficou a dever-se a Gomes Canotilho a introdução na doutrina portuguesa do conceito de lei de valor reforçado, conceito que veio a ter posteriormente acolhimento no Texto Constitucional português, após a revisão constitucional de 1997 (artigo 112.º, n.º3. – *Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, …bem como aquelas que, por força da Constituição sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.*).

[484] Para Gomes Canotilho, *A Lei do Orçamento…,* cit., p. 559, considera-se que uma lei tem valor reforçado quando ela por ser dotada de uma "força passiva superior" tem como efeito jurídico a sua não revogação ou modificação, por leis posteriores, contrariando, assim, o princípio cronológico.

[485] Segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II*, Coimbra Editora, 2006, a qualificação de uma lei como reforçada não depende da vontade do legislador, mas da verificação dos requisitos fixados pela Constituição, tais como "o objecto da lei, as matérias sobre que versa, com a função que pretende exercer e, em alguns casos complementarmente, com o respectivo procedimento.".

[486] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional…*, cit., p. 781, prefere a formulação "lei de enquadramento" ao invés de "lei-quadro", sendo que ambas as expressões são sinónimas, conforme refere a propósito Lino Torgal, *Da Lei-Quadro…*, cit., p.p. 914-915, que prefere a última expressão à primeira, por um conjunto de razões, entre as quais destaca, por ser a que mais vezes é utilizada no

lei reforçada, quer por força da própria Constituição, quer mesmo antes de nesta estar consagrado o conceito de valor reforçado, em face da sua pressuposição material e procedimental com relação à Lei do Orçamento[487], Carlos Blanco de Morais, embora reconhecendo o carácter vinculado da Lei do Orçamento, atribui-lhe igualmente o valor de lei reforçada pelo procedimento, em virtude da mesma conter matérias que constituem pressuposto de outros actos legislativos[488]/[489], negando, no entanto, a Lei-Quadro do Orçamento o carácter de acto-condição da Lei do Orçamento.

1.1. Relação entre a Lei-Quadro do Orçamento e a Lei do Orçamento na Ordem Jurídica Angolana

Fruto da pouca experiência em questões de Direito orçamental, o legislador constituinte optou pela via mais simples, estabelecendo os princípios e regras mínimos neste domínio. Assim, muito ficou por tratar no texto da Lei Fundamental, tendo sido remetida, para o legislador ordinário a tarefa de consagrar normativos de foro constitucional colocando, sem medir as consequências, normas de cariz constitucional, no mesmo plano de normas cuja estrutura deve partir do papel conformador e estruturante daqueloutras.

Assim, no caso da relação da Lei-Quadro do OGE e da Lei anual do Orçamento, caberá, pois, aqui levantar algumas questões, que embora já levantadas pela doutrina de outros países, nela tiveram resposta a partir do próprio texto constitucional formal.

---

texto da Constituição Portuguesa e por ser mais conforme à expressão francesa “loi-cadre”, donde a doutrina portuguesa foi buscar inspiração.

[487] Cfr. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição…*, Vol. I, cit., p.1117.

[488] Na análise à natureza reforçada da Lei Orçamental, Blanco de Morais, *Leis Reforçadas…*, cit., pp.807-810, refere-se ao “conglomerado” de matérias que ela encerra: desde disposições que são “meras descrições contabilísticas” (os mapas), passando por “normas relacionais que vinculam directamente a actividade administrativa” em si mesma considerada, às normas que “comportam um poder paramétrico-directivo sobre outras leis” (como será o caso das autorizações legislativas ao Governo).

[489] Este autor tece uma séria crítica a Gomes Canotilho por este ter conferido a determinadas leis, valor reforçado, como foi o caso da lei do plano, em relação ao orçamento e a outros actos legislativos, fruto da opção plasmada no Texto Constitucional originário de 1976, que apontava para a construção de uma sociedade socialista, que Blanco de Morais qualifica como “mais um desiderato, do que a afirmação de uma realidade, pelo que J.J. Gomes Canotilho terá ultrapassado «per saltum»…dando-a como adquirida ou pressuposta em razão da natureza proeminente que a norma legal considerada deveria assumir, por hipótese, em face de outras.”. Convém, no entanto, acrescentar que Blanco de Morais acaba por reconhecer que a Gomes Canotilho se deve a projecção, na doutrina portuguesa, de uma nova categoria legal, *As Leis Reforçadas…*, cit., p.p. 554-555.

A Lei Constitucional angolana nada refere sobre a matéria de leis reforçadas, como aliás aconteceu com a Constituição Portuguesa de 1976, antes da Revisão de 1989 (art.º115, n.º2) e nada diz sobre Leis-quadro, nem sequer quanto ao tipo da sua natureza com relação a outros actos legislativos, situação ultrapassada na Constituição Portuguesa, a partir da Revisão de 1997.

Nada impede, porém, que, doutrinariamente, se possa transpor a fasquia da pouca aptidão do legislador constituinte angolano, na qualificação de certos actos legislativos pelo objecto das matérias que tratam, o modo como o fazem e o respectivo procedimento que adoptam.

Preocupa-nos, aqui, não apenas a qualificação doutrinária de tais actos legislativos, como é o caso da Lei-Quadro do Orçamento e da própria Lei do Orçamento, que, pelas características que assumem também no ordenamento jurídico angolano, não deixam de assumir qualificação idêntica à que tem sido aplicada às suas congéneres em outros ordenamentos jurídicos. Acima de tudo, o que nos preocupa é procurar uma resposta a algumas questões, que já foram levantadas em contextos constitucionais diferentes, e cujas respostas foram dadas a partir do conteúdo expressamente plasmado em normas formalmente constitucionais.

Assim, e, para não ficarmos, apenas, pelos contornos destas duas leis, entremos afoitamente mais pelo seu interior.

Afora a omissão constitucional e a “remissão tácita” que o legislador constituinte fez ao legislador ordinário, sempre se dirá que: a Lei-Quadro do Orçamento do Estado, logo no artigo 1.º dispõe que o seu conteúdo recai sobre as normas gerais que se aplicam à elaboração, discussão, aprovação e execução do orçamento (entenda-se aqui o orçamento, como o conjunto constituído pela Lei Orçamental e a documentação anexa), que é definido no artigo 2.º da lei, como o instrumento programático aprovado por lei específica (a Lei do Orçamento). Temos para nós que estas normas têm um conteúdo de normas materialmente constitucionais.

Estamos perante duas leis, uma que estabelece os parâmetros em que se vai mover o orçamento no seu todo, e a outra que vai estabelecer as regras da sua execução, para um período financeiro determinado.

Ao estabelecer os parâmetros em que se vai mover o orçamento, a primeira lei configura-se como uma lei-quadro, não só pelo “*nomen iuris*” que lhe foi conferido, mas, principalmente, pelas características que comporta. Enquanto lei-quadro, e pela relação que mantém com a Lei do Orçamento, pressupondo a organização, do ponto

de vista material e procedimental, a última lei citada não tem a faculdade de produzir efeitos revogatórios sobre aqueloutra lei, pelo que, parece cingir-se ao que apreendemos quanto à natureza relacional de uma lei com tais características, por aferição a outros actos legislativos subsequentes, havemos de denominá-la por lei de valor reforçado. E isto, pese embora o texto constitucional sobre esta figura não faça qualquer menção, nem tribute qualquer relevância. Mas de valor reforçado, é também, a Lei Orçamental, cuja revogabilidade durante o ano financeiro para o qual vigora, por qualquer lei, que não seja a lei de alteração do próprio orçamento, não é possível.

Na ausência de normas formalmente constitucionais que qualifiquem a natureza da Lei-Quadro do Orçamento e da Lei do Orçamento na sua relação com outros actos legislativos, como analisar a relação entre estas duas leis, de valor igual, mas cuja pressuposição de uma em relação à outra não encontra fundamento na Lei Fundamental? Estar-se-á perante uma situação que é atípica, do ponto de vista da (não) consagração no texto constitucional, deixando que a lei ordinária “solucione” a relação que parece dever existir entre actos legislativos ambos provenientes do mesmo órgão (a Assembleia Nacional)?

Será que ainda assim, valerá dizer que a sua qualificação depende dos requisitos previstos na Lei Fundamental? Ou haverá que entender que, embora ao arrepio da Constituição formal, quer os conceitos de lei-quadro, como de lei reforçada podem ser baseadas na Constituição material. E, então aí sim! Já fará sentido que se fale neste tipo de leis e se entenda a relação entre elas, como uma parametricidade pressuposta.

Evidentemente, que teremos de por via do conteúdo materialmente constitucional que se encerra nos dois incisos contidos na Lei-Quadro do Orçamento e bem como nas disposições preambulares das leis orçamentais anuais, retirar a conclusão de que eles contêm normas materialmente constitucionais.

Parece tratar-se de conceitos de natureza materialmente constitucional, mas que por uma razão ou outra não fazem parte da Constituição formal ou mesmo instrumental.

Dito de outro modo, será que simplesmente a cobertura que amplamente é dada pela Constituição a normas não contidas no seu texto, conferindo-lhes por esse modo, carácter constitucional material é bastante para que se afirme que o fundamento da relação, que entre elas se estabelece, se encontra fixado na Constituição? Propendemos para que seja a partir da Constituição que devem ser encontrados os

fundamentos para a resposta e compreensão das dúvidas que a este respeito possam colocar-se.

E a ser assim, ainda outro problema se levanta, relativamente à questão de saber quais os efeitos da falta de acatamento de normas da Lei-Quadro, pela Lei do Orçamento: como conotar esses efeitos, de ilegais ou de (directa ou indirectamente) inconstitucionais? Será que é a Constituição que está a ser violada ou, pura e simplesmente, é a Lei-Quadro?

A isto já responderam alguns autores portugueses, dividindo-se as opiniões entre a inconstitucionalidade indirecta e a ilegalidade[490].

Pela nossa parte, pronunciamo-nos favoravelmente pela ilegalidade da Lei do Orçamento, pois ainda que tenhamos aceitado que as normas contidas na Lei-Quadro sobre o processo orçamental têm natureza materialmente constitucional, não podemos deixar de concordar com aqueles que afirmam que num caso como este, não é a Constituição que está a ser violada, mas a lei ordinária que serve de parâmetro da Lei do Orçamento[491].

1.2. Aprovação de Lei Orçamental na ausência de Lei-Quadro em vigor

Como encarar a aprovação anual da Lei Orçamental na ausência de uma Lei-Quadro como foi o caso da revogação tácita da lei de “reestruturação” do orçamento,

---

[490] Dentre outros, ver Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição…*, cit., p.472. Carlos Blanco de Morais, *As Leis Reforçadas…*, cit., p.p.653-655. Lino Torgal, *Da Lei-Quadro…*, cit., pp.932-935. Maria d’Oliveira Martins, *O Valor Reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. III, FDUL, 2006, pp.16-20. Marcelo Rebelo de Sousa, *10 Questões sobre a Constituição, o Orçamento e o Plano*, in *Nos Dez Anos da Constituição*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1987, p.p.127-128, sustenta que “em caso de violação da lei e enquadramento pelo Orçamento do Estado, estamos, incontroversamente, perante violação de normas sobre a produção de outras normas, ou seja em face da preterição da própria exigência constitucional de prévia regulamentação do processo de formação desse acto legislativo que é o Orçamento. É um caso exemplar de inconstitucionalidade indierecta: há desconformidade directa do Orçamento em relação à lei do enquadramento orçamental e indirecta em relação às disposições consitutcionais que criam a intermedidação desta para efeitos formais. E a inconstitucionalidade indirecta consome a ilegaildade directa, até porque, havendo violação da Lei de Enquadramento Orçamental, deve considerar-se que o Orçamento está a preterir elementos formais essenciais, na óptica da Constituição, para a sua validade – é uma inconstitucionalidade indirecta formal.”

[491] Ver Teixeira Ribeiro, *As Últimas Alterações à Constituição no Domínio das Finanças Públicas*, Boletim de Ciências Económicas, Coimbra, Vol. XXXIII, 1990, p. 200, *apud* Maria d’Oliveira Martins, *O Valor Reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental*, cit., Vol. III, FDUL, p.p.19-20, nota 31, que defende, a final, ponto de vista semelhante, quando afirma que: “como o legislador constituinte remeteu para a lei ordinária no que toca a esta matéria, a Constituição não é o parâmetro idóneo para se concluir pela existência de uma inconstitucionalidade. O parâmetro idóneo é, sim, a própria LEO.”

a Lei n.º20/77, que atrás qualificámos como Lei-Quadro do Orçamento e que perdurou pelo período aproximado de mais de uma década?

Será que as leis orçamentais que foram sendo aprovadas durante esse período conformaram uma inconstitucionalidade por omissão[492]/[493], ou será que pura e simplesmente não se verificou, nem esse tipo de inconstitucionalidade, nem de qualquer outro tipo, sendo plenamente válida a aprovação de tais leis orçamentais.

No caso angolano parece que não se coloca o problema de haver uma norma constitucional formal, que expressamente disponha sobre a necessidade de existência de uma lei de enquadramento a determinar a verificação na Lei do Orçamento de certos pressupostos que estivessem nessa norma constitucional contidos.

No caso angolano, dizia-se, não existindo tal norma constitucional conformadora, a aprovação dos orçamentos foi sendo realizada, à margem dos ditames contidos na Lei-Quadro que então vigorava, porque se entendia que já não satisfazia os objectivos pretendidos, mas em obediência a directrizes que passaram, posteriormente, a fazer parte do conteúdo da Lei-Quadro que veio a entrar em vigor em 1997. Apesar de não chegarmos ao extremo a que chegou Carlos Blanco de Morais, quando afirma não encontrar nas leis-quadro o carácter de acto-condição[494], não podemos deixar de concordar com ele, quando diz nada obstar a que mesmo na ausência da lei-quadro, o órgão legislativo por excelência possa aprovar o orçamento[495]/[496].

---

[492] De acordo com Lino Torgal, *Da Lei-Quadro…*, cit., p.932, na análise ao problema da possível inconstitucionalidade por omissão, por falta de aprovação da Lei-Quadro do Orçamento do Estado, ao considerar que o artigo 106, n.º1 da Constituição faz uma "encomenda" de legislação complementar, impondo assim, que o legislador ordinário tem o *dever de legislar*, de modo a dar algum sentido útil a esse preceito constitucional, defende que na ausência do cumprimento de tal dever, se configura um caso típico de inconstitucionalidade por omissão. Opinião contrária perfilha Carlos Blanco de Morais, *As Leis Reforçadas…*, p.650, ao afirmar que em caso de inexistência da LEO, nada parece impedir que a Assembleia da República aprove a Lei do Orçamento.

[493] Cfr. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional, Tomo II…*, cit., p.255.

[494] Cfr. Carlos Blanco de Morais, *As Leis Reforçadas…*, cit., p.650.

[495] Argumento que defendemos, naturalmente não com fundamento na prática do legislador ordinário angolano, que bem poderia estar a cometer uma inconstitucionalidade, como tantas outras que já tem praticado, o que na ausência, por inexistência, de um verdadeiro Tribunal Constitucional (o Tribunal Supremo por vezes actua como Tribunal Constitucional) – que se constituiu, enquanto trabalhávamos na presente dissertação, como adiante se identificará - não tem merecido qualquer sanção, mas com fundamento na falta de norma constitucional com a força daquele artigo 106.º, n.º1. da Constituição Portuguesa.

[496] Ver Guilherme d'Oliveira Martins e outros, *A Lei de Enquadramento Orçamental, Anotada e Comentada,* Almedina, p.p.43 e ss, número 6. e seguintes dos comentários ao artigo 3.º da lei do enquadramento orçamental portuguesa.

2. O Orçamento do Estado e o Plano Nacional

O estudo da relação entre o Orçamento Geral do Estado e o Plano deve ter em linha de conta, a inserção destes dois instrumentos no contexto político e económico que marcaram a trajectória do Direito orçamental em Angola.

Fazendo uma análise aos últimos anos que precederam o evento da independência do país, constatar-se-á que foram accionados não um plano[497], mas vários planos de fomento[498], ao abrigo de uma política voltada para o dirigismo económico[499].

Em 1975, durante o período que mediou até à independência, a lei que ficou designada por Lei Fundamental, de 13 de Junho de 1975, continha regras e princípios que haviam caracterizado a ordem jus-económica das décadas de 1960 e 1970, ou seja esta lei apontava para um modelo de economia de mercado[500]. O texto originário da Lei Constitucional de 1975, embora contendo algumas disposições que prenunciavam

---

[497] Cfr. António Carlos Santos e outros, *Direito* Económico, Almedina, 1991, p.206, a noção de plano, enquanto instrumento de política do Estado, surgiu inicialmente associada aos sistemas de economia planificada, e por isso, não era bem visto pelos países capitalistas. Com a crescente intervenção do Estado na economia, o planeamento da actividade económica tornou-se algo de especial relevância. A partir dos anos 30 do século passado, a utilização de planos nos países ocidentais passou a ser comum. Há que não confundir as noções de "planeamento" e de "planificação", a primeira consiste num mero instrumento que é compatível com a economia de mercado, de teor meramente indicativo e não imperativo, a segunda, como afirma Sousa Franco, *Noções de Direito da Economia*, Vol.I, AAFDL, Lisboa, 1982-1983, p.p.297-298, "existe quando o Estado define objectivos globais e sectoriais e estratégias … impondo-as…". Na opinião de Luís Cabral de Moncada, *Perspectivas…*, cit., p.11, a transição das finanças neutras para as finanças intervencionistas implicou um novo modo de encarar a actividade financeira do Estado, constituindo o plano económico nacional, a sua "expressão autorizada". O autor concebe o plano como "um instrumento de política económica intervencionista, visando objectivos bem distintos da mera arrecadação de receitas para custear despesas. O plano é sempre um instrumento decisionista, permeável à vontade política do Estado e sua expressão mais autorizada nos domínios económico e financeiro."

[498] São exemplo do que afirmamos, o III Plano de Fomento para 1968-1973 e o IV Plano de Fomento para 1974-1979.

[499] No dirigismo económico, de acordo com Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, cit., p.62, "o Estado propõe-se determinar objectivos globais, que hão-de presidir à sua actuação económica e também às dos próprios sujeitos económicos privados, cuja actividade deve enquadrar-se nos objectivos fixados para toda a economia.".

[500] Como refere José Morais Guerra, *Direito da Economia Angolana*, Escher, 1994, p.89, "o que revela dessa LEI FUNDAMENTAL aqui e agora é o conjunto de normas e princípios jurídicos relativos a matérias económicas, cujo sentido fundamental aponta para um MODELO DE ECONOMIA DE MERCADO, que advindo da ordem jus-ecoómica anterior, apresenta reforçados elementos de *intervencionismo,* sob as mais diversas formas directas e indirectas: «planeamento económico» que, nofundo, é o prolongamento do planeamento já praticado em Angola, herança da ORDEM JUS-ECONÓMICA COLONIAL ou *intervenções de fomento e regime-quadro de intervenção em empresas privadas (intervenção na gestão)* reresentado pelo D.L.n.º128/75, de 7 de Outubro, cuja vigência perdurou na 1:º e 2.ª Fases da Independência até aos nossos dias, como veremos melhor adiante."

uma orientação socializante[501] (art.ºs 2.º e 8.º), conservou, em coexistência, elementos de inspiração liberal.

A Revisão Constitucional de 7 de Janeiro de 1978 (3.ª revisão) representa na Lei Constitucional a opção socialista-marxista, "marcando a viragem do modelo misto original para uma CE socialista ou de direcção central, expressamente assumido, entre outras normas, pelos artigos 2.º, 9.º e 32.º, que passaram a ter na sua letra a consagração dos *princípios do socialismo*, *da propriedade socialista* e do *centralismo democrático…*"[502].

A partir da entrada em vigor desta lei de Revisão Constitucional, o plano económico de pendor socialista passou a estar subjacente a toda a actividade económica e social ao abrigo do que dispunha a Lei da Planificação (Lei n.º2/82, de[503])[504].

Ao plano ficou também sujeito o Orçamento do Estado, tal como dispunha, não a Lei Constitucional, mas a Lei n.º20/77, "Da Reestruturação do Orçamento" (artigo 3.º - *O Orçamento Geral do Estado é um documento único que corresponde à totalidade das despesas e receitas do fundo centralizado dos recursos monetários do Estado, de acordo com as previsões do Plano Nacional*).

Embora esta lei determinasse que o orçamento fosse elaborado, "de acordo" com o plano nacional, não parece que se possa retirar que o plano se sobrepunha ao

---

[501] Há que não esquecer as normas constitucionais materiais que conformavam a Lei das nacionalizações e confiscos de empresas privadas (lei n.º3/76, de 3 de Março) e bem assim outros diplomas legais visando a apropriação pelo Estado de bens e sectores antes pertencentes à iniciativa privada.

[502] José Armando Morais Guerra, *Direito da Economia Angolana*, cit., p. 96.

[503] Nos termos do artigo 1.º desta lei: "*Na República Popular de Angola a actividade económica-social rege-se pelo Plano Nacional, que deverá garantir o desenvolvimento proporcional e a independência económica do nosso País, o aumento constante da produção e da produtividade do trabalho e o aumento da capacidade defensiva do País com vista à criação das bases material e técnica da sociedade socialista e consequente melhoria das condições de vida das massas trabalhadoras*".

[504] Como já se observou mais atrás, a dominância do Partido sobre todos os instrumentos políticos e económicos, aparece reflectida nesta lei, em relação ao plano nacional, no artigo 3.º que reza o seguinte: "*O Plano Nacional será elaborado com base nas orientações prospectivas para o desenvolvimento económico e social aprovadas pelo Congresso do MPLA-Partido do Trabalho para o período a planificar.*". O Capítulo III desta lei que se refere à elaboração e aprovação do plano nacional, é ainda mais elucidativo, quando no artigo 14.º determina que "*O projecto referido no artigo anterior, será apresentado à Assembleia do Povo, após aprovação do Comité Central do MPLA_Partido do Trabalho…*". Significa dizer que o projecto do plano nacional, que estava a cargo do Ministério do Plano, após ser submetido ao Conselho de Ministros, tinha de ser previamente aprovado pelo comité central do MPLA, antes de subir à Assembleia do Povo. De notar que os procedimentos adoptados para o plano nacional eram semelhantes, *mutatis mutandis*, aos que se adoptavam para o Orçamento Geral do Estado.

orçamento. É verdade que a aprovação do plano anual era efectuada por lei[505], mas anos houve em que mesmo sem ter havido aprovação do plano, o orçamento nunca deixou de ser aprovado, o que permite concluir que o orçamento e a lei que o aprova não estavam na dependência da aprovação do plano.

Além disso, se atentarmos no texto constitucional (art.º38.º, alínea c)), deste se retira que a aprovação do orçamento e do plano, sendo realizadas pelo mesmo órgão, e não se contendo a estatuição de que uma preceda a outra, poderá concluir-se que, sendo embora coexistentes, nada indica que qualquer um destes instrumentos pressuponha, ou melhor, subordine o outro[506]/[507]/[508].

O prenúncio do fim do modelo de inspiração socialista verificou-se em 1988, ano em que o legislador ordinário, mesmo sem ter havido uma revisão constitucional, que sustentasse o novo modelo jus-económico, aprovou o quadro legal em que este passou a assentar. Assistiu-se a uma mudança no quadro jurídico-legal[509]/[510], mas que

---

[505] "*O Plano Nacional, após a sua aprovação pela Assembleia do Povo, tem força de lei*." Não consta que o plano tivesse sido aprovado por outro instrumento que não fosse por lei. Ao referir-se no artigo que ele passaria, após a sua aprovação, a ter força de lei, poderia ter servido, apenas, para acentuar que ao ser elaborado pelo Governo, conforme se dispunha na Lei Constitucional, o seu cumprimento após tal aprovação tornava-se estritamente obrigatório.

[506] Situação idêntica é referida por António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, cit., p.p.406-407, quando analisa a relação entre a Lei do Orçamento e lei das grandes opções do plano, concluindo que "a harmonização do Orçamento com a Lei das Grandes Opções do Plano (art.º108, n.º2) exprime uma directriz incidente sobre a harmonização coerente dos respectivos conteúdos, no plano político-económico, mas não estabelece relação de precedência ou prevalência jurídica entre as duas leis.". Luís Cabral de Moncada, *Perspectivas…*, cit., p.p.22, 39-46, arrancando da subordinação do orçamento ao plano económico nacional, que, como destaca, acontece logo desde a fase de elaboração do orçamento, coroando-a com a facilidade de adaptação do orçamento à realidade da conjuntura económica (o que o torna mais racional) e de apreciação política pelos parlamentares, conclui, da análise que faz à luz das disposições do Direito orçamental português, que "a subordinação do orçamento à lei do plano é muito mais ténue do que parece à primeira vista, porque a Lei do Orçamento a pode alterar (ou derrogar) e por proposta do Governo.". Vd. igualmente, Guilherme d'Oliveira Martins e outros, *Lei do Enquadramento…*, cit., p.p.110-111.

[507] Nem mesmo se deve retirar a existência dessa relação de subordinação do orçamento ao plano, da letra do artigo 14.º, al. b) relativo ao projecto de plano, que deveria assegurar: "b) *O desenvolvimento proporcional e equilibrado da economia do País, em particular nos domínios das receitas e despesas do Orçamento Geral do Estado.*". Por sua vez, o artigo 7.º, n.º3 da lei n.º12/88 que passou a distinguir no plano nacional, planos anuais e plurianuais, em relação aos primeiros determina apenas que deveria existir entre eles e o Orçamento Geral do Estado "*uma correcta compatibilização*".

[508] No contexto da Constituição Portuguesa de 1976, após a revisão de 1982, e como opina Marcelo Rebelo de Sousa, *10 Questões sobre o Orçamento…*, cit., p.128, " resta referir a eventualidade de o Orçamento se contrapor à Lei do Plano, às Grandes Opções do Plano anual, que a Constituição julga deverem prevalecer sobre ele. Também aqui estamos perante uma inconstitucionalidade indirecta material.".

[509] Desse novo quadro jurídico-legal fazia parte a Lei da Planificação, Lei n.º12/88, de 9 de Julho, que no seu preâmbulo explicava a necessidade de mudança, fundada nas insuficiências decorrentes dos "*métodos administrativos e burocratizados, com excessiva centralização*" que caracterizavam o sistema de direcção da economia, impondo-se "*uma alteração radical nas relações entre o Estado e as empresas, cessando a rígida e excessiva dependência administrativa dos órgãos estatais e aumentando a autonomia das empresas*", e tornando-se, por isso, "*indispensável uma profunda reforma económica, que substitua os actuais métodos predominantemente administrativos, por métodos predominantemente*

não teve correspondência no plano prático, nem do ponto de vista de preparação de medidas que permitissem a defesa do sistema de mercado que se pretendia edificar de modo a evitar fenómenos que se instalaram e aos quais, ainda nos dias que correm, dificilmente se consegue fazer frente, tanto porque fortemente enraizados como porque, politicamente não se querer fazer um esforço para debelar tais males que corroem a estrutura económica e social do país.

Com a sobredita abertura ao mercado, a palavra "plano", passou a ser substituída pela palavra "programa"[511], a que já fizemos alusão, quando referimos a recensão dos programas governamentais. Também estes, pelo seu carácter qualitativo, estabelecendo políticas gerais e sectoriais não apresentam qualquer linha de precedência ou prevalência sobre o Orçamento do Estado, até porque este (a lei que o aprova), como diz Sousa Franco, tem uma natureza "quantitativa e específica"[512].

3. Orçamento do Estado e Orçamento da Segurança Social

Nesta análise que realizamos, ao procurar estabelecer pontos de contacto entre o Orçamento do Estado e outros instrumentos que gravitam em torno dele, mas que com ele se não confundem, pareceu-nos útil chamar, também aqui, o orçamento da Segurança Social, instrumento financeiro ao qual, em Angola, não tem sido atribuída a relevância de que carece, enquanto instrumento previsional de dinheiros que visam satisfazer fins públicos, e que se revela de uma dimensão inexorável no domínio da protecção social, hoje como ontem, de tamanha complexidade, mas que num mundo cada vez mais global, mais se vislumbra a necessidade do seu acautelamento, em face da acentuação da desproporcionalidade entre ricos e pobres e de uma certa falta de capacidade de resposta do Estado moderno aos fenómenos sociais.

---

económicos, visando uma combinação do plano com os mecanismos reguladores e estimuladores do mercado…". Contudo, e pese embora este preâmbulo subentender uma mudança radical nos métodos e procedimentos, o articulado, no domínio dos princípios que presidiam à planificação, logo no artigo 1.º aponta a direcção centralizada e planificada da economia como o princípio basilar da actividade económica e social, com vista à criação das bases material e técnica da sociedade socialista. De facto, parece-nos, nem de outro modo poderia ser, já que politicamente se entendia que o socialismo era a via de desenvolvimento a seguir, e apenas esta deixou de fazer parte do discurso político no início da década de 90.

[510] De acordo com a Lei n.º12/88, o plano nacional integrava o conjunto de disposições e directivas que orientavam a acção do Governo, podendo ser estabelecido por um (plano anual – art.º7.º-) ou vários anos (plano plurianual – art.º6.º-) e integrando o plano de investimentos (art.º5.º).

[511] A Lei n.º12/88, inseria a palavra "programa"ao referir-se aos "programas de investimento" que considerava como uma parte dos planos plurianuais (art.º25.º).

[512] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, Vol. I, cit., p.406.

3.1. Breve Retrospectiva do Sistema de Segurança Social em Angola

À semelhança do que caracterizava o sistema de Segurança Social em Portugal, a partir da entrada em vigor da Lei n.º2115, de 18 de Junho de 1962, nos denominados territórios ultramarinos, e particularmente em Angola, as instituições em que assentavam as iniciativas de Segurança Social, dividiam-se entre cofres de previdência social para a função pública e para sectores de actividade específicos, como a banca e os seguros e ainda associações de fins mutualistas, como era o caso do Montepio Geral de Angola.

Após a independência, e até 1990, a actividade financeira de Segurança Social foi tanto no plano legislativo, como prático, simplesmente ignorada, não obstante na Constituição formal aparecesse consagrada como um direito fundamental dos cidadãos. Pela primeira vez, em 1990, entrou em vigor a lei que instituiu o sistema de Segurança Social (Lei n.º18/90, de 22.10), dando assim desenvolvimento ao normativo consagrado na Lei Constitucional. A vertente de protecção social que tem vindo a ser desenvolvida é a da protecção social obrigatória, para a qual existe legislação considerada básica.

No entanto, a institucionalização de um sistema de Segurança Social, tratando-se de novidade para o país, iniciou os primeiros passos em 1992, caracterizando-se por inúmeras debilidades, tais como, a ausência de uma base dados que permitisse gerir de modo fidedigno as contribuições prestadas, ausência de quadros humanos experientes e capazes de impulsionar o sistema, falibilidade no processo de inscrição no sistema, de tal modo que este passou a pagar a beneficiários inexistentes cujas pensões eram recebidas por beneficiários fictícios e fantasmas.

Recentemente, começou a ser implementado um programa de modernização do sector, o denominado “Plano de Modernização e Desenvolvimento Institucional (PMDI)”, e por isso o Instituto Nacional de Segurança Social, órgão a quem se encontra cometida a gestão e implementação das políticas governamentais de segurança e assistência social da população civil, sob tutela do Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, está a passar por uma reestruturação consistente, designadamente, em estudos actuariais para garantir o conhecimento real do estado do sistema e evolução da situação financeira, utilização de tecnologia de informação avançada na gestão do sistema, bancarização do

pagamento dos pensionistas, através de um método de simplificação do processo de prova de vida.

Além destes órgãos, dois outros Ministérios actuam neste domínio: o Ministério da Assistência e Reinserção Social e o Ministério dos Antigos Combatentes, este último superintende os assuntos relacionados com a população militar, que dispõe de um órgão com as características do Instituto Nacional da Segurança Social, denominada Caixa de Segurança Social das Forças Armadas[513].

3.2. A Lei-Quadro do Orçamento e a Lei de Bases da Segurança Social

Estabelecer a relação entre o Orçamento do Estado e o Orçamento da Segurança Social remete-nos para a avaliação do que dispõem as leis que são chamadas a determinar os princípios, regras e contornos em que se movem estes dois instrumentos financeiros.

Comecemos por dizer que é na Lei-Quadro do Orçamento do Estado, em vigor (Lei n.º9/97, de 17 de Outubro), que o princípio da integração do orçamento da Segurança Social no Orçamento do Estado aparece consagrado[514].

Já afirmámos nos números precedentes, que a Lei Constitucional formal não se refere de modo eloquente a matérias de Direito Orçamental, e a sua integração não constituiu excepção a essa falta de eloquência.

---

[513] Como se vê são inúmeros os órgãos vocacionados para as questões de segurança e assistência social, cujo maior empenho haveria de já ter produzido alguns frutos na luta contra a pobreza. Apesar de serem várias as estruturas orgânicas, é preciso que se diga, que bem diferente daquilo que se cita, nos seus estatutos orgânicos, é a execução efectiva das missões ali referidas. Temos dúvidas sobre os resultados positivos alcançados e o que transparece aos olhos do cidadão, deixa antever que os mal preparados funcionários da Administração Pública, não poderiam contribuir para a obtenção de bons resultados. Estes, no exercício das suas funções e por falta de instruções e procedimentos, ao invés de resolverem os problemas que afligem os cidadãos, criam-lhes outros problemas, através da imposição de obstáculos de toda a ordem. Além disso, quanto maior o número de estruturas, maior é o número de funcionários, mais elevado o número de salários a pagar e de regalias a prestar, a quem desempenha cargos de responsabilidade, mas a quem não são pedidas responsabilidades.

[514] A Lei-Quadro do Orçamento limita-se a fazer menção do Orçamento da Segurança Social num único artigo, para dizer que ele faz parte integrante do Orçamento do Estado. Não se vê, que nesta lei, o legislador ordinário se tenha preocupado com a disciplina a que fica sujeito este orçamento. Naturalmente, se se trata de um orçamento específico, porque referente a uma actividade financeira de natureza também específica, lógico seria que a lei viesse dizer quais os procedimentos que presidem a todos os passos que lhe dizem respeito, desde a sua elaboração, passando pela execução e controlo. Daí que se tenha vivido momentos que constituíram autênticos “buracos negros” na gestão do Orçamento da Segurança Social, qua ainda não estão, de todo o modo, ultrapassados.

Considerámos, no entanto, que algumas das disposições da Lei-Quadro têm valor de normas materialmente constitucionais, e nelas enquadramos a inserção do princípio da integração do Orçamento da Segurança Social no Orçamento do Estado.

Quando, pela primeira vez, se contemplou legislativamente o regime jurídico da Segurança Social, com a entrada em vigor da Lei n.º18/90, de 27 de Outubro, que lançou as bases da Segurança Social em Angola[515], após a sua independência, determinava-se que o Orçamento da Segurança Social seria "aprovado como parte integrante do Orçamento Geral do Estado"[516] (n.º2, artigo 12.º), embora à data da publicação dessa lei, a lei da reestruturação do orçamento não contivesse disposição de igual teor, nem tal parecia ser indispensável, pois ao que parece, aos olhos dos revolucionários, que aprovaram em 1977, aquela lei, não se colocava como preocupação a protecção social dos cidadãos, já que havia outras prioridades ditadas pela revolução que a suplantavam, pese embora a Lei Constitucional, no capítulo dos Direitos Fundamentais, mais propriamente, no artigo 27.º já consagrasse o direito à Segurança Social: "*O Estado promoverá as medidas necessárias para assegurar aos cidadãos o direito à assistência médica e sanitária, bem como o direito à assistência na infância, na maternidade, na invalidez, na velhice e em qualquer situação de incapacidade para o trabalho.*". Esta norma veio a ter acolhimento, aquando da revisão constitucional operada pela Lei de Revisão n.º23/92, de 16 de Setembro (artigo 47.º, n.º1).

Já no contexto da Lei-Quadro de 1997, como dissemos atrás, o orçamento da Segurança Social deve fazer parte integrante do Orçamento do Estado (artigo 3.º, n.º1 – "*O Orçamento Geral do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas de todos os serviços, institutos e fundos autónomos, bem como da Segurança Social.*").

---

[515] Segundo esta lei, o sistema de Segurança Social compreendia vários ramos de prestações: doença, protecção na maternidade, de invalidez, de velhice, de sobrevivência, de prestações às famílias, de protecção no desemprego e de acidentes de trabalho e doenças profissionais (art.º5.º, n.º1), complementado por uma acção sanitária e social (art.º5.º, n.º2).

[516] Nos termos da lei, as receitas e despesas do sistema integravam um fundo, denominado fundo de financiamento da Segurança Social. No domínio das receitas, eram consideradas como principal fonte de recursos, as contribuições dos trabalhadores e as contribuições das entidades empregadoras. A estas juntavam-se, entre outras, as dotações do Orçamento Geral do Estado, transferências provenientes de doações e legados de organizações externas, rendimentos de património próprio, multas e juros (art.º9.º). Do lado das despesas, alinhavam-se as prestações de Segurança Social, a acção sanitária e social e outros benefícios suplementares e extraordinários, as despesas de Administração do sistema (art.º10.º).

A Lei n.º18/90 foi revogada, pela Lei n.º7/04, de 15 de Outubro, Lei de Bases da Protecção Social, que contempla três sistemas de protecção social[517]: de base[518], obrigatória[519] e complementar[520]. Cada um destes sistemas dispõe de modos de financiamento e gestão próprios, que diferentemente do que dispõe a Lei-Quadro do Orçamento do Estado, os orçamentos correspondentes[521]/ [522]não são aprovados como parte integrante do Orçamento do Estado, já que da letra da Lei de Bases decorre, com toda a clareza, que tais orçamentos são aprovados pelo órgão de tutela, embora estejam sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas (artigos 32.º e 34.º).

No entanto, no plano dos recursos necessários ao funcionamento dos sistemas de protecção de base e de protecção obrigatória, contam-se transferências provenientes do Orçamento Geral do Estado (al. a), art.º3.º e al. e), art.º33.º).

O que a nova Lei de Bases dispõe relativamente à aprovação dos orçamentos dos sistemas de protecção de base e de protecção obrigatória, levanta um problema de articulação entre duas leis de diferente natureza, uma delas de maior vocação para o tratamento do "programa normativo constitucional" em matéria de Direito Orçamental, enquanto o objecto da outra, incide sobre o que modernamente se designa por Direito da Segurança Social. Por isso, como entender que os orçamentos

---

[517] Estes três sistemas de protecção social aparecem estruturados de acordo com a teoria dos três patamares ou dos três pilares, segundo a vertente que coloca no primeiro patamar, formas de garantir a "protecção social básica universal", onde se incluem prestações familiares, apoios à saúde e prestações não contributivas, no segundo patamar, formas de protecção intermédia, assentes em garantias de rendimentos de substituição, financiadas por contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras e o terceiro patamar, de carácter voluntário e facultativo e, por norma, gerido por instituições privadas. Cfr. A. L Sousa Franco, *Finanças do Sector Público, Introdução aos Subsectores Institucionais,* AAFDUL, reimpressão, 2003, p.119. Ilídio das Neves, *Direito da Segurança Social. Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Combra Editora, 1996, p.p. 238-239 e 893 e ss, apresenta sob forma diferente a teoria dos três pilares, pois no primeiro pilar encaixa a protecção social obrigatória, no segundo pilar, a protecção social complementar de tipo público, colectiva ou de grupo e no terceiro e último pilar, a protecção social complementar de tipo privado ou pessoal.

[518] Os objectivos a alcançar com esta forma de protecção filiam-se em ideais solidaristas e por isso ela visa cobrir, designadamente, o bem-estar das pessoas, das famílias e da comunidade, prevenção de situações de carência, garantia dos níveis mínimo de sobrevivência e de dignidade (art.º4.º).

[519] A protecção social obrigatória é um tipo de protecção social que "tem carácter comutativo e assenta numa lógica de seguro", cujo financiamento depende fundamentalmente das contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras (art.º10.º).

[520] Trata-se de um sistema de adesão facultativa, que assenta numa lógica de seguro e que representa um reforço da cobertura que é prestada pelos regimes da protecção social obrigatória (art.º26.º).

[521] É evidente que esta norma da Lei-Quadro do Orçamento do Estado não se aplica ao orçamento do sistema complementar de protecção social.

[522] Actualmente, apenas, existe ou se elabora o orçamento da protecção social obrigatória. Segundo as fontes por nós utilizadas para a descrição do sistema, o sistema de protecção social de base não se acha implementado, não dispondo sequer de orçamento, pelo que o orçamento que é levado à aprovação, é apenas o orçamento da protecção social obrigatória. Assim, quando se fala em orçamento de Segurança Social, é a este que se faz alusão.

da Segurança Social não sejam aprovados pela Assembleia Nacional e não façam parte integrante do Orçamento Geral do Estado[523]?

Poderá argumentar-se, dizendo que, por um lado, apenas o conceito de Lei de Bases é mencionado na Constituição formal e já não o conceito de Lei-Quadro, por outro que não existindo qualquer grau de subordinação entre uma e outra, não haveria que a Lei de Bases respeitar o que dispõe a Lei-Quadro em matéria de aprovação e integração do Orçamento da Segurança Social no Orçamento Geral do Estado.

Antes de nos pronunciarmos sobre estas possíveis considerações argumentativas ou emitirmos a nossa opinião sobre a questão levantada, importa trazer à colação os contributos que a doutrina tem dado ao tema respeitante à apreciação da relação entre Leis de bases e Leis-quadro.

Lino Torgal, no estudo a que já temos vindo a fazer referência, encontra traços comuns e diferenças entre estes dois tipos de leis. Haverá que lembrar que, diferentemente da Constituição Portuguesa formal, onde se contém a referência, tanto ao conceito de Lei de Bases como ao de Lei-Quadro, a Lei Constitucional angolana formal, faz alusão expressa à figura da Lei de Bases (art.º90.º, al.g e h), sendo que os demais tipos de leis que podem ser emitidas pela Assembleia Nacional, com excepção das leis de autorização legislativa[524], ficaram classificadas genericamente como leis[525]. Depois de prestado este esclarecimento, tentemos seguir o raciocínio daquele autor, de modo a podermos proceder ao seu enquadramento, sempre que tal for possível.

Um dos traços comuns encontrados, situa-se no âmbito do que denomina por desdobramento legislativo, primeiro, ao nível da *função habilitante* que se regista nos dois tipos de leis, em relação aos actos legislativos subsequentes, que as vão complementar, e sem os quais "elas não adquirem *plena efectividade*"[526] e depois, ao

---

[523] Há que dizer que a nova lei, na prática, não está a ser totalmente aplicada, pois todo o sistema de protecção vigente continua a apoiar-se no fundo de financiamento à Segurança Social, cujo orçamento continua a ser aprovado, como parte integrante do Orçamento Geral do Estado. Contudo, esta prática poderá tender a mudar, de modo a passar a estar em conformidade com a nova Lei de Bases. Não cremos que o dispõe a letra da lei não reflicta a vontade dos gestores da Segurança Social em enveredar por um modelo de desorçamentação.

[524] O número 1. do artigo 91.º da Lei Constitucional dispõe que "*A Assembleia Nacional deve, nas leis de autorização legislativa, definir o âmbito, o sentido, a extensão e a duração da autorização.*".

[525] Tal como reza o número 4. do artigo 92.º da Lei Constitucional, "*Revestem a forma de lei os demais actos previstos nos artigos 89.º e 90.º, bem como os previstos nas alíneas d), f) g) e h) do artigo 88.º.*". As alíneas d) e f) do artigo 88.º referem-se à aprovação do Orçamento Geral do Estado e à autorização para a concessão e contracção de empréstimos que constituam dívida fundada e bem assim à concessão de avales do Estado.

[526] Lino Torgal, *Da Lei-Quadro…*, cit., p.940.

nível das *regulamentações legais que se estendem por diferentes níveis de concretização*, onde se destacam, quer os princípios orientadores de determinado princípio jurídico e a regulação prévia global quer os actos legislativos de desenvolvimento das leis de bases e de concretização das leis-quadro[527]. Outro traço comum referido pelo autor é o carácter de valor reforçado destas leis, em relação a outras leis específicas, que "lhes estão infra-ordenadas"[528].

No plano das diferenças, é apontado pelo autor o modo como o legislador procede no concernente ao estabelecimento do "programa normativo-constitucional", que em relação às Leis-Quadro assume um carácter mais densificador[529]/[530], o que já não acontece com as Leis de Bases, cujas normas posteriores promovem o desenvolvimento dos princípios gerais de regimes jurídicos programados pelas leis habilitantes[531].

O que significa dizer que, no primeiro caso, a concretização das normas é feita de modo mais apertado, mais limitado, já que o acto legislativo que a complementa não carece de introduzir parâmetros definidores de um qualquer regime jurídico, posto que esses já se encontram definidos na lei-quadro. Ao passo que, no segundo caso, são os actos legislativos complementares que definem, de forma mais precisa, os regimes jurídicos enunciados pelas leis de bases.

Partindo desse carácter de maior ou menor densificação, o autor aponta as diferenças que se denotam quanto à configuração da legislação complementar, já que no caso das leis de bases, os desenvolvimentos são efectuados com carácter de generalidade e abstracção, através de Decretos-Leis, enquanto que, em tratando-se de Leis-Quadro, a legislação complementar pode, em alguns casos, ser individual e

---

[527] Cfr. Lino Torgal, *Da Lei-Quadro…*, cit., p.941.

[528] Esta infra-ordenação não assume carácter hierárquico, mas tão somente funcional, pois esse carácter hierárquico advém da relação que estas leis, tal como outras, mantêm com a Constituição.

[529] Como afirma Lino Torgal, *Da Lei-Quadro…*, cit., p.950 "…dado o elevado grau de densidade normativa a adquirir pelos comandos da lei-quadro, não se torna necessário que o órgão legislativo que a concretiza venha ele próprio, em subsequente regulamentação, definir novos quadros de parametricidade jurídica. As opções legislativas necessárias à definição desses regimes jurídicos já foram previamente estabelecidas pela lei-quadro. Daí que a actividade legislativa de desdobramento da Lei-Quadro seja uma actividade predominantemente «executiva» e em que ao órgão concretizador assiste uma reduzida margem de livre conformação.".

[530] Esse carácter de densificação na Lei-Quadro do Orçamento consiste em delinear o modo de elaboração do orçamento, a forma como se desenrola o processo orçamental, condições de recurso ao crédito, procedimentos de alteração durante a fase de execução.

[531] Segundo o autor, *Da Lei-Quadro…*, cit., p.952, "A actividade legislativa de desenvolvimento é, deste modo, uma actividade que está intimamente ligada à Lei de Bases por um nexo de complementaridade, pois que constitui sempre sua derivação lógico-axiomática. É, ontologicamente, a *mesma* regulamentação legislativa, só que mais pormenorizada.".

concreta, como geral e concreta (Lei do Orçamento), através de leis, decretos-leis (e no caso português) de decretos legislativos regionais.

Centrando a nossa atenção no exemplo angolano, e tomando em linha de consideração a ausência de menção na Constituição formal do conceito de lei-quadro, nem assim se poderá dizer, como já o dissemos, que as normas que informam o seu conteúdo, não são de cariz constitucional material, pelo que, ainda neste caso não se assista à intermediação da Lei-Quadro entre a Constituição formal e as outras leis, não se poderá retirar o valor de parametricidade jurídica a este tipo de acto legislativo, pelo menos, quanto ao que diz respeito às matérias de que trata de modo específico.

No caso concreto da Lei-Quadro do Orçamento, esse valor é irremediavelmente reconhecido, na relação que mantém com a Lei do Orçamento, cujo conteúdo permite que se faça uma reflexão sobre o carácter de densificação das normas da Lei-Quadro, matéria de que já curámos em linhas anteriores.

Que dizer então, da relação entre a Lei de Bases e a Lei-Quadro do Orçamento, quando aquela disponha sobre matérias, em concreto que caibam no foro do Direito orçamental, tal como a elaboração, aprovação, votação do Orçamento da Segurança Social. Será que a Lei de Bases pode sobrepor-se aos ditames da Lei-Quadro, neste específico domínio, retirando o Orçamento da Segurança Social do controlo da Assembleia Nacional, ficando este em consequência, apenas, entre-muros do Governo?[532]

O Orçamento da Segurança Social, pelo conteúdo e impacto que representa, nos dias de hoje, não é, e nem pode ser, uma questão que diga respeito simplesmente aos Governos, como não o é o Orçamento do Estado, pois a previdência social ultrapassa as políticas governamentais, atingindo no seu todo o papel do Estado e constituindo-se num direito fundamental, a garantir pelo Estado, através de políticas de redistribuição de riqueza[533].

---

[532] Veja-se o enquadramento de questão semelhante, mas atendendo ao valor reforçado da Lei do Enquadramento Orçamental e da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social, no ordenamento jurídico português que foi objecto de reflexão por Nazaré da Costa Cabral, *O Orçamento da Segurança Social. Enquadramento da Situação Financeira do Sistema de Segurança Social Português*, Cadernos IDEFF, n.º3, Almedina, 2005, p.p.29-36 e ainda Jorge Costa Santos (coord.), *Reforma da Lei do Enquadramento…*, cit., p.p. 395 e ss.

[533] Embora em alguns dos sistemas de Segurança Social da actualidade, nos quais se encaixa o angolano, a função redistributiva não transpareça à vista desarmada, sendo mais relevante a base contributiva, fundeada em contribuições de trabalhadores e empregadores, o que afasta tais sistemas da realização de objectivos de eficácia redistributiva e de solidariedade social, que é comum apontar-se aos sistemas de Segurança Social.

De tudo quanto se disse, e voltando às questões anteriormente colocadas, temos para nós que a Lei-Quadro do Orçamento do Estado, em tudo o que se refira a matérias que digam respeito ao Direito orçamental, mesmo na ausência de uma disposição que lhe atribua, expressamente, valor reforçado, é uma lei que nesse domínio prevalecerá sobre a Lei de Bases da protecção social, cujo conteúdo não deverá contrariar aqueloutra lei.

Por isso, e apesar de a Lei de Bases conferir ao orçamento anual da protecção social obrigatória, autonomia, proporcionando uma situação de desorçamentação do orçamento da Segurança Social, que não sabemos se consciente e propositada, de modo a evitar-se que, por indisciplina financeira, este orçamento venha a ser sobrecarregado com despesas da Administração directa, o que é verdade, é que se trata de uma desorçamentação contrária à Lei-Quadro do Orçamento.

Uma coisa é certa, a Assembleia Nacional, que aprova a Lei-Quadro do Orçamento em 1997, onde veio a submeter o orçamento da Segurança Social sob sua aprovação e controlo, ao mandar integrá-lo no Orçamento Geral do Estado, é ela mesma que, ao aprovar uma Lei de Bases da Protecção Social, vem subtrair esse orçamento à sua aprovação e controlo, ao determinar que tal aprovação seja efectuada pelo órgão de tutela da Segurança Social, o Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social.

Nem se diga que este órgão de soberania movido por ventos de mudança, veio deliberar em sentido diferente, pois, as bancadas parlamentares, desde 1992, quase invariavelmente, têm sido ocupadas pelos mesmos deputados. Por isso, nem em causa está a mudança da cor política na liderança parlamentar, mas tão só um “ mero desvio” do legislador ordinário.

Numa altura em que, em ordem à maior transparência orçamental se constata que nos ordenamentos jurídicos comparados, se pugna pela maior consolidação orçamental, não parece que a determinação da Lei de Bases responda a esse requisito. Mas, de um ponto de vista de estrita análise jurídico-legal e, voltando ao conflito que a norma da Lei de Bases vem gerar, não podemos deixar de enveredar pela solução que dá primazia à Lei-Quadro do Orçamento do Estado, por se tratar da lei que, como vimos, traça os princípios de modo densificado, de todo o quadro normativo-constitucional, respeitante ao Direito orçamental. Tal norma da Lei de Bases é, pois, no mínimo, ilegal.

A complicar este quadro, tem-se que a não existência de um Tribunal Constitucional, à data da discussão e entrada em vigor desta lei, impediu que estas e outras situações fossem observadas e reparadas em tempo. Contudo, no decurso da elaboração desta dissertação foi criado o Tribunal Constitucional angolano, pela Lei n.º2/08, de 17 de Junho, órgão que já dispõe de uma lei de processo, a Lei n.º3/08, de 17 de Junho, segundo a qual os processos que caem no âmbito da sua jurisdição são os seguintes: de fiscalização preventiva; de fiscalização sucessiva; de fiscalização de omissão inconstitucional; de recurso ordinário e extraordinário de inconstitucionalidade; processo relativo à candidatura do presidente da república e deputados; processo relativo ao contencioso eleitoral; processo relativo ao referendo; processo relativo ao contencioso parlamentar; processo relativo ao contencioso eleitoral; processos relativos aos partidos políticos e coligações; e processo de consulta sobre a concretização da Constituição.

É que, de facto, não basta que se diga que os orçamentos e as contas estarão sujeitas ao controlo técnico do Tribunal de Contas, pois o controlo político que haverá que ser exercido pela Assembleia Nacional é um controlo de tipo diferente e que não pode ser substituído por aqueloutro.

Por aqui, parece ficar exposto ser ténue o exercício legislativo do poder parlamentar, já que em matéria de produção legislativa e no particular aspecto das leis que nos ocupam, não parece ter demonstrado a precisão desejável, de modo a evitar a contradição em matérias que traduzem a essência do desenvolvimento do programa normativo-constitucional no âmbito do Direito orçamental.

É de realçar, contudo que, no plano prático, o Orçamento da Segurança Social aparece integrado no Orçamento Geral do Estado, só que, e por ausência de normas na Lei-Quadro que se refiram ao modo como ele deve ser articulado, surge como uma rubrica de pouco significado e espelhando, genericamente, uma estrutura que poderá, ao que parece, não corresponder ao que se faz, em termos práticos, e cujos elementos numéricos ficam também aquém dos valores que realmente serão consignados nos Orçamentos da Segurança Social. Mas esta “fraqueza” já se denota no próprio texto constitucional, onde nem sequer é dado qualquer destaque ao Orçamento da Segurança Social, que, sem se confundir com o Orçamento do Estado, nele se integra,

já que ao Estado incumbe um importante papel neste domínio (de segurança e assistência sociais[534]).

3.3. Conteúdo do Orçamento da Segurança Social[535]

A Lei de Bases da Protecção Social consagra disposições relativas aos orçamentos relativos à protecção social de base e à protecção social obrigatória.

Porém, o sistema de protecção social de base ainda não foi institucionalizado, tratando-se, como se trata, de um sistema de base assistencialista e como tal de natureza não contributiva, uma vez que se inscreve no âmbito da função redistributiva da Segurança Social e, como tal, apoia-se num modelo financeiro alimentado, a partir, fundamentalmente, de transferências provenientes de receitas gerais do sistema tributário, inexistente na Lei de Bases anterior, que apenas pôs de pé o sistema de base contributiva, a partir das contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras.

Em consequência, actualmente, apenas se elabora o orçamento de protecção obrigatória, cujas receitas, segundo a classificação económica, integram: nas receitas correntes: 1. receitas de contribuições onde se enquadram as contribuições de trabalhadores por conta de outrem, as contribuições dos empregadores e as transferências do Orçamento Geral do Estado[536]; 2. prestações prescritas que se referem a pensões não levantadas pelos seus beneficiários; 3. receitas extraordinárias, onde se incluem, o produto da venda de impressos, colectâneas, da emissão de certidões e outros documentos elaborados pelo INSS; 4. receitas financeiras, que resultam de juros bancários. Nas receitas de capital, integram-se as receitas patrimoniais e as receitas provenientes da alienação e arrendamento de imóveis[537].

Do lado das despesas, estas encontram-se assim distribuídas: nas despesas correntes: 1. despesas com prestações, onde se enquadram as pensões (de velhice, por

---

[534] Ver Ilídio das Neves, *Direito da Segurança Social…*, cit., p.p.280-284, sobre as diferenças entre Segurança Social e assistência social

[535] O quadro jurídico que apresentamos, nesta sede, respeita ao OSS que é elaborado pelo INSS.

[536] Segundo a fonte que nos prestou esta informação, situada junto do INSS, a representatividade das receitas provenientes do OGE tem um peso muito pouco significativo. Ora, comentamos nós, não se operando essas transferências, que no fundo resultam sempre da mesma fonte, dos rendimentos dos contribuintes, o que está a acontecer é que essas contribuições, que era suposto destinarem-se ao pagamento de prestações aos beneficiários do sistema, está a ser utilizado para prover a despesas de Administração daquele instituto.

[537] Segundo a fonte consultada, a edificação de imóveis com recursos do Fundo de Financiamento à Segurança Social, tem em vista a capitalização daqueles recursos.

invalidez, de sobrevivência), abonos (abonos de família) e subsídios (por morte, de funeral, de maternidade e de aleitamento); 2. despesas com a Administração, onde se integram as despesas com o pessoal (a) remunerações dos órgãos sociais (subsídio de férias, subsídio de Natal, abono de família); b) remunerações a empregados do quadro (ordenados e salários, seguros de acidentes de trabalho e doenças profissionais, subsídios de férias, subsídios de Natal, gratificações, abonos de família, horas extraordinárias, diuturnidades, subsídios para falhas e subsídios de maternidade); c) remunerações a pessoal contratado (ordenados e salários, seguros para acidentes de trabalho e doenças profissionais, subsídios de férias, subsídios de natal abono de família, lucros extraordinários); d) despesas com formação; e) despesas com impostos (impostos directos) e taxas[538].

Na rubrica de despesas de capital inscrevem-se: a) despesas com a construção do edifício sede do INSS e outras construções específicas (casas económicas); b) equipamento informático; c) equipamento administrativo; d) equipamento de transporte; e) projecto de modernização do INSS (compra de equipamento de transporte e informático); f) encargos (taxas).

O Orçamento da Segurança Social tem vindo, ultimamente, a ser elaborado, também, segundo a classificação funcional-programática[539], onde se encaixam as seguintes rubricas: 1. funções – protecção social e Administração; 2. subfunções – protecção social obrigatória, direcção superior e Administração geral; 3. programas – prestações dos programas sociais, Administração superior, gestão de recursos, gestão patrimonial, serviços administrativos, programa de modernização; 4. projecto – ao nível da protecção social não existem, já no plano da função administrativa: construção do edifício sede, construção de casas, equipamento informático,

---

[538] A rubrica de despesas com a Administração do Instituto é qualitativamente superior à rubrica de despesas com a finalidade de Segurança Social. Seria interessante poder avaliar-se a proporção entre uma rubrica e a outra, em face do total das despesas. Atento o que se disse, anteriormente, sobre a exígua contribuição que é dada pelo Estado, julga-se que as despesas administrativas do Instituto são financiadas, maioritariamente, pelos contribuintes do sistema.

[539] Sobre as razões que justificam a introdução da técnica da programação orçamental no subsector da Segurança Social, veja-se, Nazaré da Costa Cabral, *O Orçamento da Segurança Social…*, cit., p.p. 113-114. A autora sustenta que: "com efeito, nela, a dimensão plurianual e, se se quiser, *programática* da respectiva orçamentação (senão total, pelo menos parcialmente), parece justificar-se, seja por razões de carácter geral, seja por motivos específicos inerentes a este subsector financeiro. Quanto às razões de carácter geral, invoca-se que a orçamentação por programas é necessária para que as decisões relativas ao gasto público possam ser avaliadas em função dos objectivos que se pretendem alcançar e de acordo com as prioridades previamente traçadas. (…) Quanto às razões específicas, elas são facilmente apreendidas, porquanto, como vimos em momentos anteriores, a situação financeira da Segurança Social é *genética e funcionalmente* de natureza plurianual (sendo a plurianualidade em causa fixada no médio e no longo prazo)".

equipamento administrativo, equipamento de transporte, plano de modernização e desenvolvimento institucional; 5. actividades – pensões de reforma por velhice (financiadas por recursos próprios), pensões de sobrevivência (financiadas por recursos próprios), pensões de invalidez (financiadas por recursos do OGE[540]), abonos de velhice, abonos de família, subsídio de maternidade, subsídio de aleitamento, subsídio de funeral, subsídio de morte[541], reserva orçamental; no plano da Administração: manutenção do quadro da direcção superior, manutenção do quadro de pessoal e função de recursos humanos, manutenção e conservação de edifícios e Administração de bens móveis e imóveis, manutenção dos serviços administrativos, equipamento de transporte, despesas em bens e serviços.

3.4. Processo Orçamental da Segurança Social

Os procedimentos de elaboração e aprovação do orçamento de Segurança Social, na ausência de normas que o regulem, são, tanto quanto nos transmitiu a nossa fonte junto do INSS, elaborados com fundamento no manual de instruções para a elaboração do Orçamento Geral do Estado, divulgadas pelo Ministério das Finanças.

A entidade que, internamente, se ocupa da recolha de dados e da elaboração do orçamento, depois de obter das várias unidades orgânicas as propostas relativas às suas necessidades, em matéria de receitas e despesas a realizar, elabora a proposta de orçamento, que é submetido ao Conselho Nacional de Segurança Social, que é um órgão constituído por membros que representam os trabalhadores e as entidades empregadoras.

Depois de aprovada a proposta, por este órgão, ela é enviada ao Ministro da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, para aprovação, sendo depois enviada, já como proposta definitiva ao Ministério das Finanças, cuja Direcção Nacional do Orçamento procede à sua aglutinação, no conjunto das propostas provenientes de outras unidades orçamentais, para a elaboração da proposta global do Orçamento Geral do Estado, que irá ser aprovado, sucessivamente (caso esteja em conformidade), pelo ministro das finanças, Conselho de Ministros e Assembleia Nacional, nos termos do que dispõe a Lei-Quadro do Orçamento do Estado. No

---

[540] Terica ou formalmente, estas pensões são financiadas por aqueles recursos.

[541] Todos estes subsídios são financiados por recursos próprios, ou seja, por recursos provenientes das contribuições de trabalhadores e empregadores.

entanto, deve dizer-se que esta lei nada dispõe quanto ao conteúdo, estrutura e procedimentos de elaboração da proposta do orçamento de Segurança Social e consequente controlo interno ou externo (político ou técnico, *ex ante*, concomitante e *ex post*).

Ora, faz parte deste processo a aprovação da conta da Segurança Social, já na fase de controlo, uma vez que, como se consagra na Lei-Quadro do Orçamento do Estado, esta conta faz parte integrante da conta geral do Estado. Nunca tendo havido, até ao momento em que escrevemos, a elaboração nem aprovação da conta geral do Estado, obviamente que as contas da Segurança Social têm ficado por elaborar e aprovar. Este instrumento, caso alguma vez tivesse sido utilizado, teria ajudado a evitar a existência de falsos dados que enfermaram e ainda são uma espinha na garganta das instituições de Segurança Social nacionais e contribuiria para a transparência da gestão destas instituições.

3.5. O peso do Orçamento da Segurança Social no Orçamento Geral do Estado

O ensaio que apresentamos corresponde aos dados publicados no Diário Oficial do país, e representa um mero exercício, pois em face desses dados, podendo mesmo não serem reais, eles permitem que se observe qual o peso que as contribuições para a Segurança Social têm no conjunto de receitas e despesas, em que se conforma o Orçamento do Estado.

As receitas e despesas relativas à Segurança Social apenas começam a aparecer espelhadas no Orçamento do Estado, a partir do ano de 2001.

Os dados que se indicam no quadro abaixo descrito, relativamente à Segurança Social, englobam dados numéricos referentes à actividade das entidades que se acham envolvidas na assistência e Segurança Social, tais como o Ministério da Assistência e Reinserção Social (MINARS) e o Ministério dos Antigos Combatentes e Veteranos de Guerra e o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), deste último, os dados publicados não reflectem os valores que integram as estimativas reais, que são elaborados anualmente.

Tudo isso se deve à falta de disciplina imposta pela lei-quadro, respeitante ao orçamento da Segurança Social. Como já o dissemos ela limita-se a fazer menção deste orçamento, sem definir em que termos ele deve ser organizado e como deve

aparecer espelhado no Orçamento do Estado, ao contrário do que vemos suceder em sistemas onde a Lei-Quadro do Orçamento impõe a sua integração no Orçamento do Estado.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Orçamento Geral do Estado	-----	----	----	----	----	----
Orçamento da Segurança Social	----	----	----	----	----	----
Percentagem	----	----	----	----	----	----

Mil Milhões de Kwanzas

Fonte: Diário da República.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Orçamento Geral do Estado	-----	----	----	109,3	197,3	358,9
Orçamento da Segurança Social	----	----	----	0,89	1,53	2
Percentagem	----	----	----	0,82	0,77	0,58

Fonte: Diário da República

Mil Milhões de Kwanzas

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Orçamento Geral do Estado	665,3	956.2	2.176,90	2.503,90	2.544, 77	3.176,1
Orçamento da Segurança Social	10,5	21,7	20,1	32,5	24,6	27,8
Percentagem	0,77	2,27	0,93	1,30	0,97	0,88

Fonte: Diário da República.

Mil Milhões de Kwanzas

4. O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Empresas Públicas

A finalizar o quadro analítico, com vista a avaliar a relação que se estabelece entre o Orçamento do Estado e outros instrumentos de previsão e de gestão financeira, passaremos em revista de que modo o orçamento das empresas públicas se distancia das regras aplicáveis à previsão e execução do Orçamento do Estado, em ordem a

desenvolver e prosseguir os objectivos que justificam a sua criação[542], rentabilizando os fundos públicos que são colocados sob sua responsabilidade.

4.1. Antecedentes do conceito de empresa pública em Angola

Não sendo este um estudo de Direito económico, propositadamente não teremos de entrar a fundo no passado histórico da empresa pública em Angola. Convirá, no entanto, que se diga que o conceito de empresa pública é relativamente recente na ordem jurídica angolana, datando de 1995[543].

O sector empresarial, devido ao êxodo massivo do empresariado, ainda antes do evento da independência de Angola, sofreu um abalo incomensurável, a que se procurou colocar algum travão, através da introdução de mecanismos de intervenção directa do Estado, que passaram, designadamente, pela nomeação de delegados do Estado nas empresas, pela tomada de participações sociais no capital social das empresas, pelo Estado, pela constituição "ex novo" de empresas tituladas pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público.

Dois diplomas legais foram relevantes, durante o período de transição para a independência, para regular as formas de intervenção do Estado no sector empresarial: a Lei Fundamental de 13 de Junho de 1975, que embora eivada de princípios voltados para um modelo de economia de mercado, apresentava já fortes traços de intervencionismo e o Decreto-Lei n.º128/75, de 7 de Outubro, que encerrava o regime-quadro da intervenção do Estado nas empresa privadas[544].

Após a independência, e tendo-se agravado a situação em vários sectores da economia, devido ao êxodo dos proprietários de bens e empreendimentos, foi promulgado um conjunto de diplomas legais que conferiram ao Estado, a gestão dos patrimónios que haviam ficado sem direcção, sendo de realçar desse conjunto a Lei n.º3/76, de 3 de Março, conhecida por Lei da Política de Resistência, que determinou

---

[542] Têm sido apontados pela doutrina como razões que estão na origem da criação de empresas públicas, designadamente, a necessidade de o Estado passar a dominar sectores considerados chave na economia, a execução de objectivos de cariz ideológicos, dentre os quais se destaca a necessidade de introdução de mudanças que se prendem com a modernização, desburocratização e eficiência da Administração, para o que muito terá contribuído a sua não sujeição às regras dos orçamentos públicos, vindo a constituir fenómenos de desorçamentação explícita. Cfr. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, p.p. 370 e ss.

[543] No período de transição para a independência foi criada uma empresa denominada "Empresa Pública de Abastecimento", abreviadamente, EMPA, de curta duração.

[544] Cfr. José A. Morais Guerra, *Direito da Economia…*, cit., p.89

a realização de nacionalizações e confiscos de empresas e outros bens, e ainda outros actos legislativos que, no seguimento desta, levaram a efeito nacionalizações e confiscos nos sectores agrário, mineiro, bancário, predial, segurador e outros[545].

Em 1977, foi promulgada a Lei n.º17/77, de 15 de Setembro, contendo as bases gerais das empresas estatais, que, de acordo com a terminologia da lei, passaram a designar por unidades económicas estatais[546], que, por definição, eram "a base material e técnica do socialismo" e "a célula base da economia planificada".

Na década de 80, mais propriamente no ano de 1988, como consequência da tentativa de implantação do Programa de Saneamento Económico e Financeiro, "SEF", foi produzido um amplo pacote legislativo, do qual se destaca, para o que aqui nos interessa, a Lei n.º10/88, de 2 de Julho, Lei das Actividades Económicas e a Lei n.º11/88, de 9 de Julho, Lei de Bases Gerais das Empresas Estatais, que revogou a Lei n.º17/77.

Nos termos da Lei n.º10/88, o sector empresarial do Estado passou a integrar: empresas estatais ou unidades económicas estatais[547] (regidas pela Lei n.º11/88), empresas de capitais estatais[548], empresas participadas por empresas estatais, regidas pela lei comercial e empresas mistas controladas[549].

A Lei n.º11/88 veio a ser revogada pela Lei n.º9/95, de 15 de Setembro, que introduziu o conceito de empresa pública na ordem jurídica angolana, substituindo o "velho" conceito de unidade económica estatal.

4.2. A Autonomia Financeira da Empresa Pública na Lei n.º9/95, de 15 de Setembro

O conceito de autonomia financeira já foi objecto nesta dissertação, de uma recensão contendo a posição de vários autores, que se dedicaram ao estudo e análise

---

[545] Cfr. José A. Morais Guerra, *Direito da Economia…*, cit., p.p.183-184.

[546] Segundo José A. Morais Guerra, *Direito da Economia…*, cit., pp.188-190, a unidade económica estatal tem por homóloga, no Direito Comparado, a empresa pública de países como Portugal, França e Espanha, mas o legislador angolano optou por essa designação, seguindo de perto a terminologia utilizada na então Europa do leste e mais propriamente, na ex-União Soviética.

[547] "Homónimas das E.P. no Direito Comparado", cfr. José A. Morais Guerra, *Direito da Economia…*, cit., p.153.

[548] "Homónimas das sociedades de capitais públicos", cfr. José A. Morais Guerra, *Direito da Economia…*, cit., p.153.

[549] Estas empresas correspondiam às sociedades de economia mista controladas, embora nelas a participação pública fosse de, pelo menos, 51% e a participação privada tivesse de ser titulada por estrangeiros.

deste conceito ou que por razões circunstanciais a ele tiveram de fazer referência, de modo que hoje, embora possa ser observado segundo modos de definição próprios, neles apareceram características que permitem descortinar vários pontos comuns: receitas e despesas próprias, que conformam um orçamento, também, próprio, e por isso, a realização das despesas depende da decisão do ente em causa, não havendo necessidade de qualquer autorização, vinda de um ente superior, para a sua concretização, nem da aprovação do orçamento por outros entes (em casos extremos), mas mesmo que assim aconteça, como é o caso das empresas públicas, em que existe uma tutela a quem devem prestar contas, ainda assim, os orçamentos são aprovados pelos órgãos da empresa pública, embora se sujeite à homologação da referida tutela.

A Lei n.º9/95, de 15 de Setembro, introduziu definitivamente o conceito de empresa pública, na ordem jurídica angolana. Segundo esta lei, a empresa pública é uma unidade criada pelo Estado, detentora de capitais a este pertencentes ou provenientes de outras entidades públicas, cuja finalidade é a produção e distribuição de bens e serviços, tendo em vista interesses públicos e o desenvolvimento da economia nacional (artigo 1.º)[550]/[551].

Estes entes gozam de autonomia financeira, que, nos termos da lei, se traduz na detenção de fundos próprios, resultantes do exercício da sua actividade, embora não esteja afastada a possibilidade de poder obter fundos de outras fontes, de modo a poder cobrir as despesas que decorrem da execução do seu objecto social (artigo 10.º, n.º1) e ainda goza da chamada autonomia creditícia, pois o seu financiamento é feito acima de tudo, através de meios próprios (artigo 10.º, n.º2).

A lei dispõe sobre os instrumentos de gestão previsional da empresa pública, que são constituídos pelos planos e orçamentos anuais e plurianuais e os relatórios de contas de actividade.

---

[550] O conceito legal de empresa pública não encerra a finalidade que é intrínseca ao conceito de empresa – o fim lucrativo. Esta finalidade é substituída, parece-nos, pelo conceito de "interesse público", substituição que, em nosso entender, não é convincente, já que o interesse público é um desiderato, que melhor será alcançado, se a empresa pública for economicamente viável e obtiver benefícios de carácter financeiro da sua gestão, ao invés de prejuízos. Compreendemos, no entanto, a relutância do legislador em inserir no conceito, a finalidade lucrativa de forma explícita, já que o que se defende é que o Estado, ainda que no seu papel de empresário, não prossegue um fim lucrativo, mas enquanto prestador de serviços ou de bens, a satisfação das necessidades que são comuns a todos os cidadãos, e daí decorre o interesse público.

[551] Segundo Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo, Vol I*, Almedina, 1995, p.365, a definição científica de empresa pública deve partir de dois traços fundamentais: *são empresas e são públicas*, "trata-se de unidades económicas de tipo empresarial e, ao mesmo tempo, de entidades de carácter público. Criticando a definição legal, contida no Decreto n.º260/76, o autor define "empresas públicas como as organizações económicas de fim lucrativo criadas com capitais públicos e sob a direcção e superintendência de órgãos da Administração Pública."

O orçamento anual da empresa pública é alimentado a partir das seguintes fontes de recurso: receitas resultantes da prestação da sua actividade, rendimentos de bens próprios, dotações e subsídios concedidos pelo Estado, produto da alienação de bens patrimoniais próprios (pois ela goza de autonomia patrimonial) e dos direitos que sobre eles se constituem, e outros rendimentos.

O seu orçamento anual é elaborado com base no plano de actividade e orçamento plurianuais, cuja função consiste no estabelecimento da estratégia de desenvolvimento da empresa, nos três anos subsequentes, susceptíveis de serem revistos, para efeitos de ajustamentos. O orçamento plurianual deve prever os programas de investimento da empresa pública e suas fontes de financiamento, que em cada ano, vão poder ser materializados, a partir da sua inscrição no orçamento anual.

O conselho de Administração da empresa pública é o órgão competente para a aprovação dos planos e orçamentos anuais e plurianuais (art.º46.º, al. b)), e dos documentos de prestação de contas. Uns e outros devem ser submetidos à tutela para esta se pronunciar e homologar, respectivamente (art.º31.º, n.º alíneas c) e g)). À tutela está vedada qualquer intervenção na gestão corrente da empresa pública (art.º31, n.º3).

A contabilidade da empresa pública rege-se por regras próprias, que estão contidas, actualmente, no Plano Geral de Contabilidade, aprovado pelo Decreto n.º82/01 de 16 de Novembro[552] e que substituiu o anterior Plano de Contas Empresarial.

4.2.1. O Orçamento da Empresa Pública como um caso Típico de desorçamentação

A admissibilidade de entes com orçamento próprio não incorporado no Orçamento do Estado, como é o caso dos orçamentos das empresas públicas e das Autarquias Locais, origina aquilo que tem sido denominado por desorçamentação, pois, como a designação indica, os orçamentos que constituam casos de desorçamentação, são aqueles que designadamente, pela sua estrutura e pela finalidade da actividade desenvolvida pelos entes, seus titulares, não podem estar

[552] Aplicável igualmente às sociedades comerciais que exerçam actividade em Angola ou que tenham a sua sede em Angola.

inseridos no Orçamento do Estado, ou porque as regras contabilísticas, por que estas se regem não são coincidentes, em face da capacidade de resposta que tem de ser dada à actividade social que desenvolvem, ou porque em função dessa actividade têm de dispor de órgãos específicos que fazem impulsionar, de modo mais dinâmico, essa mesma actividade. Significa dizer, que tais orçamentos não estão sujeitos à aprovação e fiscalização dos Parlamentos, pois o seu modelo organizativo não está sob a batuta deste órgão, tudo se passando dentro de um processo específico, o qual depende da capacidade de resposta e eficiência de órgãos também específicos.

Pelo facto de os orçamentos tomados como casos de desorçamentação estarem situados fora das regras e processo do Orçamento do Estado, Sousa Franco chama-lhes casos de independência orçamental, onde cabem as empresas públicas, as Autarquias Locais e as regiões (na estrutura do poder local português)[553]. Segundo este autor, "trata-se da mais ampla autonomia no domínio orçamental (…). Ela traduz o mais amplo caso de desorçamentação – isto é, da actividade orçamental à margem do Orçamento do Estado."[554]/[555]. Considera, assim, que umas e outras se encontram à margem do Orçamento do Estado, pois os fundos públicos que gerem não se submetem nem às regras de previsão nem de execução orçamental.

Carlos Moreno adopta uma posição mais radical, relativamente ao que considera dever entender-se por desorçamentação, excluindo do conceito todos os orçamentos públicos, que embora constituam casos de independência orçamental, estão consagrados constitucionalmente, como o das Regiões Autónomas e o das Autarquias Locais e ainda os orçamentos que configuram casos de autonomia financeira, sujeitos às regras de planeamento, de execução orçamental e de controlo interno dessa execução[556]. As empresas públicas são apontadas pelo autor, como um caso típico e dos mais salientes de desorçamentação.

Parece, pois, indubitável que estes entes devem ser apontados como um exemplo flagrante de desorçamentação, pois, como ficou referido nos pontos anteriores, os orçamentos das empresas públicas obedecem a regras próprias e embora

---

[553] Segundo A.L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, *Vol.I,* cit., p.156, a independência orçamental pode assumir a forma técnica, no caso das empresas públicas e a forma participativa, no caso das Regiões Autónomas portuguesas.

[554] Cfr. A.L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…, Vol I,* cit., p.155.

[555] A desorçamentação, além da independência orçamental, engloba do ponto de vista do autor, três outras situações: autonomia administrativa, autonomia financeira e gestão de fundos públicos, por entidades privadas, *Finanças Públicas…, Vol I,* cit., p. 156.

[556] Cfr. Carlos Moreno, *Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, Universidade Autónoma de Lisboa, 2006, p.163.

possam ser anexos ao Orçamento do Estado, nele não se integram, porque são totalmente independentes, em ordem à prossecução da finalidade social que lhes está subjacente e que, no fundo, resulta da "fuga" às regras burocráticas que caracterizam a Administração Pública, cuja aplicação a estes entes reverteria os objectivos da sua criação.

Até porque os objectivos que têm presidido à sua criação prendem-se com a "necessidade de domínio de posições-chave na economia, execução de objectivos de cariz ideológico e, principalmente, mudanças relacionadas com a modernização e eficiência da Administração. Além do mais, como fenómeno de desorçamentação que desde sempre representaram, a existência destas entidades era apontada como possibilitando uma melhor gestão, porque mais flexível e menos dependente dos laços de hierarquia que, muitas vezes, ao nível dos serviços centrais do Estado, acabam por impossibilitar ou bloquear decisões que se querem rápidas."[557]

4.2.2. Consequências da Autonomia Financeira da Empresa Pública no Controlo dos Dinheiros Públicos

O estatuto de autonomia que caracteriza as empresas públicas, leva-nos a ver com algum interesse até que ponto não fica diminuída a função de controlo dos fundos, valores e bens públicos que a elas ficam adstritos.

Partindo do pressuposto que deva entender-se por dinheiros públicos, e socorrendo-nos de noções que na doutrina jus-financeira têm sido adiantadas[558], optaremos por um conceito que englobe os fundos e valores que, independentemente da sua origem, do modo como são gerados e da natureza de quem faça a sua gestão, se

---

[557] Fernando Xarepe Silveiro, *O Tribunal de Contas, as sociedades comerciais…*, p. 57. Cfr. igualmente Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, p.p. 371-375, que se pronuncia sobre os motivos da criação de empresas públicas.

[558] Sousa Franco, *Finanças Públicas…Vol.I*, cit., define dinheiro público como o conjunto de fundos e valores …Carlos Moreno, *Fnanças Públicas..*, p.32, defende um conceito amplo de dinheiro público, ao integrar nele "*todos os fluxos anuais de fundos e de valores equiparados, movimentados, durante o período financeiro, no âmbito do Sector Público Administrativo, nomedamente pela Administração Central Directa, pelos Fundos e Serviços Autónomos, pela Segurança Social, pelas Regiões Autónomas e pelas Autarquias Locais, em princípio, no quadro dos respectivos orçamentos anuais, sem curar de saber da sua origem e destino. Igualmente, todos os fluxos de fundos e valores equiparados, movimentados, possuídos, detidos, pertencentes em propriedade, numa palavra, envolvidos na actividade das diversas entidades que integram o Sector Público Empresarial, são, eles, também, dinheiros públicos, independentemente da sua origem e do seu destino. Também, todos os fluxos de fundos e valores equiparados detidos, possuídos, propriedade ou movimentados por associações ou fundações públicas de direito privado ou quaisquer outras obrigações similares, constituem dinheiros públicos, independentemente da sua origem ou destino*".

encontram ao serviço do interesse público[559], devendo ser objecto de uma gestão transparente e criteriosa de modo a serem colocados ao serviço do bem comum.

Ao termos recorrido à definição legal de empresa pública e ao carácter que ela assume, enquanto ente dotado de autonomia financeira, em face das razões que têm sido invocadas como justificantes da sua criação, vimos que os seus orçamentos não integram o Orçamento do Estado e, como tal, encontram-se excluídas da fiscalização que se desencadeia por altura da discussão e aprovação do orçamento estadual.

Não temos dúvidas quanto ao carácter público dos fundos, bens e outros valores (recursos públicos) sob gestão das empresas públicas e, por essa razão, deverem elas ser objecto de um apertado controlo, pelo órgão de controlo, que munido das técnicas adequadas, tem competência para esquadrinhar a eficiência e a eficácia utilizada na gestão dos dinheiros públicos, aplicando as competentes sanções aos que infrinjam as regras e princípios aplicáveis à boa gestão financeira – o Tribunal de Contas. Até porque, a não ser assim, o que iria acontecer é que os vultuosos montantes que estas empresas movimentam, apesar de serem públicos, deixariam de estar debaixo de um controlo independente, e exterior à Administração Pública[560].

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei n.º5/96[561], de 12 de Abril, aponta nesse sentido quando determina que este Tribunal tem jurisdição sobre "empresas e sociedades de capitais maioritariamente públicos"[562] (art.º2.º, n.º2. al. c)), asserção

[559] O interesse público subjacente à actividade da empresa pública, é inquestionável, não só porque ele decorre da letra da lei, como porque na sua essência a empresa pública é um ente colectivo público, cujo fim último é a satisfação de interesses colectivos que não fica prejudicada, nem mesmo quando esse ente se rege por normas de direito privado. Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado…*, cit., p.172, ao analisar o princípio da prossecução do interesse público e depois de expor os pontos de vista de Freitas do Amaral a esse respeito, conclui que "*o princípio da prossecução do interesse público é, assim, indubitavelmente uma incontornável vinculação jurídico-pública da «actividade de direito privado» da Administração Pública*". Ora, como refere Freitas do Amaral *Curso de Direito…*, p.p. 330 e ss, as diversas formas por que a Administração se manifesta, quer sob a forma de Administração directa, quer indirecta, onde se enquadam as empresas públicas, tem o dever de velar pelo bem comum, até porque o seu funcionamento depende da imposição de sacrifícios económicos dos cidadãos, que contribuem coactivamente para a constituição do erário público.

[560] Como refere Fernando Xarepe, *O Tribunal de Contas, as Sociedades Comerciais…*, p.60, o conceito de despesa pública que passou a englobar as despesas realizadas por todo o sector público (despesa do sector público), aqui estando incluídas as despesas realizadas por entes que gerem dinheiros públicos, independentemente da sua maior autonomia em relação ao Estado, tornou possível e viável a sujeição dessas entidades ao controlo do Tribunal de Contas.

[561] Esta lei foi regulamentada pelo Decreto n.º23/01, de 12 de Abril, que aprovou o Regulamento da Organização e do Processo do Tribunal de Contas. Foi parcialmente alterada, pela Lei n.º21/03, de 29 de Agosto.

[562] A adopção dos conceitos de empresa pública e de sociedade de capitais públicos, na terminologia da lei, permite concluir que também no ordenamento jurídico angolano se admite um conceito restrito e amplo de empresa pública, aliás distinção que já não é nova, já que na própria lei das empresas públicas, se exclui quer as sociedades de capitais públicos, quer as sociedades de economia mista, das suas disposições legais. Embora, actualmente, na EU exista apenas um conceito de empresa pública,

que é reforçada pela abrangência dessa jurisdição a outros entes que utilizem dinheiros públicos[563] (art.º 2.º, n.º3).

E, do nosso ponto de vista, ainda bem que tal órgão foi criado, também em Angola, não obstante o seu débil funcionamento, não tanto pela sua recente criação, que já poderia ter começado a dar melhores frutos, mas pela sua inércia em face do mundo de problemas, que tem representado a gestão pouco transparente dos dinheiros públicos, por parte do conjunto da Administração Pública.

Voltando, porém, à questão que nos ocupa, quanto a saber-se da submissão das empresas públicas ao controlo do Tribunal de Contas, diremos com Fernando Xarepe Silveiro, que não são as técnicas de gestão privadas que estas utilizam que as afastam da sua natureza de pessoas colectivas de direito público, natureza que lhes é intrínseca, o que justifica a sua maior proximidade com os poderes públicos, e que permite a detenção, por estas, de grandes fluxos financeiros que não devem escapar à fiscalização daquele órgão independente de controlo financeiro[564].

Assim, temos para nós, que a ausência da fiscalização orçamental por parte da Assembleia Nacional, cujo poder não se estende aos dinheiros públicos adstritos às empresas públicas, em virtude de uma autonomia financeira que as caracteriza, fica compensada pela sujeição desses dinheiros públicos ao controlo do Tribunal de Contas, pelo menos (actualmente) do ponto de vista teórico e legal. É que nem se diga que a este controlo acresce o que é exercido pelo Governo, o denominado controlo interno, levado a efeito não somente pelos órgãos que tutelem a actividade das empresas públicas, como pelo órgão, que no seio do Governo, assume a responsabilidade sobre a gestão financeira global, o Ministério das Finanças, pois em face da estreita ligação que estas empresas mantêm com "os órgãos da Administração Pública, *maxime* do Governo, faz com que as mais das vezes, elas mais não sejam do que meros executantes de ordens destes, confundindo-se com eles, …"[565].

---

onde cabem todos aqueles tipos, a lei angolana aponta ainda no sentido daquela distinção. Na prática, porém, tal distinção nem sempre tem sido respeitada.

[563] Parece, pois, que subjacente à extensão da jurisdição do Tribunal de Contas, está a preocupação de não deixar escapar ao controlo deste órgão, todos aqueles cuja actividade de gestão financeira incida sobre dinheiros públicos, que como vimos resultam da privação patrimonial das empresas privadas, famílias e indivíduos, mas que devem ser utilizados em benefício destes últimos.

[564] *O Tribunal de Contas, as Sociedades Comerciais…*, cit., p.p. 52-53.

[565] Fernando Xarepe Silveiro, *O Tribunal de Contas, as Sociedades Comerciais…*, cit., p.59.

Parte II

Requisitos dos Poderes Orçamentais Visando uma Gestão Transparente

Capítulo I

O Processo Orçamental em Torno da Transparência

1. O Orçamento do Estado enquanto Limitação Jurídica da Administração Pública

a) Enquadramento

Depois de, anteriormente, nesta dissertação, termos ensaiado várias posições doutrinais, a propósito da definição do conceito de Orçamento do Estado, que nos permitiram concluir que o orçamento é um instrumento previsional de capital importância para a concretização da actividade financeira do Estado[566], nas mais diversas vertentes em que ela se corporiza e enquadra[567], mas, não sendo apenas isso o que pretendemos agora abordar, vai constituir preocupação, nesta sede, analisar a razão de ser da vinculação do desempenho da Administração ao Orçamento do Estado, como catalizadora e executora dos programas delineados pelo Governo.

Já atrás se disse também, que a concretização da actividade financeira pelo Estado, só se torna possível, quando o jogo entre as receitas que arrecada e as despesas que por meio delas realiza, em cada período financeiro, se torna real, se concretiza. Ora isto acontece, porque, de modo organizado, tais receitas e tais despesas são estimadas, com vista a permitirem a execução de acções nos vários domínios em que se traduzem as funções do Estado.

Cabe ao Orçamento do Estado o enquadramento e organização destas categorias, sem as quais a função instrumental em que se traduz a actividade

---

[566] Cfr. António L. Sousa Franco, *Finanças Públicas…, Vol. I*, cit., p.336.

[567] Referimo-nos, naturalmente, à actividade financeira pública que se concretiza na obtenção, disponibilidade e afectação dos dinheiros públicos, ficando de fora do conceito as outras duas zonas (como lhe chama Sousa Franco): a actividade patrimonial e actividade do Tesouro. Cfr. António L. Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, *Vol. I*, p.p.336-337.

financeira do Estado, tal como é concebida, em relação às demais actividades públicas, perde expressão e razão de ser.

Contudo, há que analisar se o orçamento correspondendo a uma autorização do órgão parlamentar, contém os parâmetros que justificam com suficiência os poderes financeiros da Administração. Se, por um lado, é verdade que essa autorização do órgão parlamentar subjaz à habilitação dos meios e mecanismos de obtenção e dispêndio dos dinheiros públicos por parte da Administração, não é menos verdade que esta mesma Administração, porque já montada nas prerrogativas que assistem ao Executivo de modificar o conteúdo orçamental, pode extravasar o seu campo de actuação, tornando aquela autorização uma mera condição desse campo de actuação[568], embora, diga-se, em nosso entender, se de tal condição se trata, será esta uma condição fundamental para o exercício dos poderes administrativos no domínio financeiro.

b) A Execução dos Poderes Financeiros da Administração, Concentrada no Orçamento

Antes de partirmos para as considerações sobre o modo como o Orçamento do Estado influencia e densifica os poderes financeiros da Administração, convirá que se determine, qual o entendimento a ter-se de tais poderes.

Os poderes financeiros públicos podem entender-se como o conjunto de acções em que se corporiza o poder de tomar decisões durante o exercício da actividade de gestão financeira pública, traduzida na faculdade de recolher junto dos agentes económicos, os recursos financeiros que vão ser utilizados na cobertura de gastos que decorrem do alinhamento de necessidades de carácter público e aos quais a Administração Pública e o Governo têm de fazer frente.

A captação de recursos financeiros tem subjacente a tomada de decisões, que vão permitir que em cada período financeiro se vá buscar ao bolso de cada cidadão a sua contribuição monetária para incorporar o “bolo” comum. Não menos diferente é a realização de gastos, que ao depender da escolha de necessidades que têm de ser

[568] Como afirma Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., p.337, “O orçamento não é a causa exclusiva da actividade administrativa, é só condição dela.”.

satisfeitas, têm por detrás de si, igualmente, uma ou várias tomadas de decisão financeira[569].

Como estas tomadas de decisão verificam-se em primeiro lugar e antes de tudo, ao nível do Governo, que através da sua função de planeamento vai determinar o que, em cada ano, deverá ser posto em prática, de modo a corresponder às expectativas dos cidadãos, sendo aquelas de execução pela sua Administração Pública[570], é a esse nível que, neste título, e daqui em diante iremos curar de saber a medida e a dimensão que devemos atribuir aos poderes financeiros da Administração, enquanto executora das linhas de orientação traçadas pelo Governo, no domínio financeiro.

Não cabe aqui, pois, falar, por enquanto, da tomada de decisões de outros decisores financeiros, tais como, o Parlamento e outros órgãos de soberania ou não.

Na execução dos planos delineados pelo Governo, a Administração tem, a cada passo, que avaliar como pode desenvolver as suas atribuições, de modo a, com eficiência, eficácia e com custos medianos, chegar à concretização daqueles objectivos. A seguir modelo diferente, a Administração estará a pôr em causa não apenas princípios de boa gestão, como a pôr em causa os próprios programas traçados pelo Governo.

A avaliação do modo como se desenvolvem as tarefas que se encontram adstritas, vai conduzir a Administração a ter de tomar decisões financeiras, sem as

---

[569] Ver J. S.H. Gildenhuys, *Public Financial…*, cit., p. 54, que enuncia dez princípios democráticos básicos a observar na tomada de decisões financeiras públicas: 1.a decisão financeira pública tem como objectivo a afectação de recursos e o modo como eles são financiados; 2. a utilização de recursos financeiros públicos deve satisfazer as necessidades colectvas de modo óptimo; 3. a participação pública no processo de decisão financeira directa ou indirecta, é a condição primária para a decisão financeira democrática; 4. nenhum imposto ou qualquer outro encargo público pode ser cobrado aos contribuintes sem o seu consentimento, havendo o dever de pagar impostos de ser distribuído de modo justo e equitativo; 5. só os representantes políticos têm autoridade para criar e cobrar impostos, e bem assim decidir como e em que devem ser gastos; 6. a observância do princípio da responsabilização e da prestação de contas pelos representantes políticos para com os contribuintes, em relação à cobrança dos impostos e de outros recursos financeiros, e bem assim ao seu dispêndio; 7. os representantes políticos devem ser sensíveis no que respeita à capacidade de resposta às necessidades colectivas da comunidade e sentirem-se responsáveis pela resolução de problemas públicos e pela satisfação das necessidades públicas; 8. a exigência na satisfação das necessidades públicas através do cumprimento eficaz do orçamento; 9. a actuação íntegra dos representantes políticos e funcionários públicos no relacionamento com o público, sem visar a protecção dos interesses de certos grupos, em detrimento dos interesses de outros; 10. a ausência de confidencialidade na gestão e Administração financeiras públicas, de modo que sejam prestadas, publicamente, contas das transacções efectuadas.

[570] O conceito de Administração Pública está neste contexto a ser utilizado apenas para abarcar a Administração Central e os sectores que ela compreende, com excepção dos sectores que se integram no conceito de desorçamentação, como é o caso das empresas e sociedades englobadas no sector público empresarial, das Autarquias Locais e Regiões Autónomas, onde as houver.

quais se torna pouco provável que consiga trazer à luz do dia, as várias formas em que se traduz a satisfação das necessidades públicas.

O orçamento é pois o instrumento que está no centro da actividade de gestão financeira pública e que constitui o motor de arranque, porque se trata de uma previsão[571], para o exercício dessa actividade. É que, todos os programas, a executar pela Administração, têm necessariamente de partir de uma componente financeira, cuja sede é o orçamento, ou não fosse, a actividade financeira, instrumental das restantes actividades públicas. Nele se integram, como já vimos, os recursos necessários à satisfação dos gastos, também, estes nele integrados, em que financeiramente se traduzem os programas a realizar durante cada período financeiro.

Se, de um ponto de vista material, a Administração se acha limitada, porque na sua actividade de obtenção, disposição e afectação de dinheiros públicos, fica circunscrita às previsões constantes do documento orçamental[572], não é menos verdade que de um ponto de vista do formalismo que precede a sua consubstanciação, são também colocados limites acentuados, já que o exercício dos poderes financeiros daquela Administração fica sujeito a uma autorização anual, sendo ao abrigo desta que se desencadeiam todos os demais limites, que vão ocorrer durante a fase de execução orçamental.

Convém, porém, acrescentar que, fruto dos poderes de modificação orçamental, de que goza o Governo, durante essa fase do processo orçamental, no que concerne a certo tipo de créditos orçamentais, cuja alteração depende dele exclusivamente, poderá entender-se que os limites à actuação financeira da Administração surgem de alguma maneira esbatidos e que, por isso mesmo, a Lei Orçamental não pode ser apontada para a determinabilidade da suficiência de poderes

---

[571] O carácter previsional do orçamento é atestado pela vasta doutrina que se tem dedicado ao seu estudo. Assim, Maurice do Duverger, *Finances Publiques*, cit., p.p. 239-240, ao referir-se à actividade financeira dos Estados modernos, defende que o conjunto das despesas e das receitas se encontra antecipadamente previsto, num quadro detalhado. A.L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…*, *Vol.* I, cit., p. 336, ao definir Orçamento do Estado, diz tratar-se de uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar e dos processos de as cobrir. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças…*, cit., p.50, define orçamento como um documento onde se contêm as previsões das receitas e despesas públicas. Carlos Moreno, *Finanças Públicas, Gestão…*, cit., p.119, considera o orçamento um quadro geral, contendo um instrumento privilegiado do planeamento e da execução daquela actividade, por parte da Administração Central bases para a actividade de gestão financeira anual ou ainda um instrumento privilegiado do planeamento e da execução daquela actividade, durante o período de um ano, por parte da Administração Central e o Governo.

[572] Isto, quando não existe indisciplina financeira e se procura efectuar uma gestão transparente, não se deitando mão a recursos que não foram previstos no orçamento porque supostamente não servem para suportar despesas orçamentais, como é o caso das operações de tesouraria.

de actuação da Administração, ou seja não constitui fonte da legalidade dos actos daquela Administração[573].

A virtualidade das alterações orçamentais a cargo do Governo tem sido observada como uma diminuição dos poderes parlamentares, já que, após a aprovação do orçamento, o Parlamento tem de admitir, sem contestação, que o Executivo introduza alterações inseridas numa faculdade de aprovação própria[574].

c) Os Créditos Orçamentais como Limite Quantitativo/Qualitativo dos Poderes Financeiros da Administração

O Orçamento do Estado, ao ser objecto de aprovação política, pelo órgão representativo dos cidadãos, é a expressão do estabelecimento de limites qualitativos, pelo lado das receitas públicas nele inscritas e de limites quantitativos e qualitativos pelo lado das despesas públicas.

Tal aprovação política corresponde à necessidade de não deixar ao sabor do poder discricionário do Governo, a delimitação das linhas de orientação que irão servir de base à execução da actividade de gestão financeira pela sua Administração e limitar, em consequência, qualquer tentativa de discricionariedade desta última no que diga respeito ao gasto público[575]. Mas aquela aprovação tem também e, acima de tudo, o efeito de permitir que a Administração ponha em prática as suas decisões de

---

[573] Parece ser esta a posição defendida por Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, cit., p.p.336-337, ao comentar o papel da Lei Orçamental na determinação paramétrica da actuação da Administração, dizendo a tal respeito, que fruto de algumas "fragilidades" que se constatam no conteúdo da Lei do Orçamento e até mesmo no papel desempenhado pelo órgão parlamentar no processo que antecede a sua aprovação, a Administração, durante a fase de execução, acaba por gozar de uma "considerável dose de liberdade", pelo que apenas deve reconhecer-se que a Lei do Orçamento "apenas autoriza o Governo a pôr em prática uma política orçamental" cuja aplicação é deixada ao seu sabor, já que nada obsta a que o documento orçamental se sujeite a um regime de alterações orçamentais, que diminuem a sua força, afectando-o enquanto "parâmetro da legalidade". "*A capacidade (governamental) de propor alterações ao conteúdo orçamental nunca da Lei Orçamental fonte bastante da legalidade à face do princípio do Estado-de-Direito.".*

[574] Carlos Blanco de Morais, *As Lei Reforçadas…,* cit., p.819, ao examinar o poder de execução orçamental, reconhece existir um poder modificativo por parte do Governo, de rubricas de classificação orgânica de receitas e despesas, mas entende que, pelo facto de esse poder não pôr em causa os "programas orçamentais" aprovados pela Assembleia da República, não fica posto em causa o "primado" do poder orçamental de aprovação pelo Parlamento.

[575] Na opinião de Miguel Martínez Lago, *Temas de Derecho Presupuestario, Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*, Colex, 2002, p.70, o orçamento representa "o reconhecimento do limite máximo das obrigações públicas" e "por isso representa uma limitação à discricionariedade da Administração no que diz respeito ao gasto público".

gastar, o que significa dizer que sem essa aprovação ela não pode dispor dos créditos necessários à realização dos gastos públicos a seu cargo[576].

No entanto, na prática, essa aprovação é apenas formal, pois o órgão representativo a quem compete essa função, tem limitações no seu exercício, que decorrem, desde logo, do facto de toda a iniciativa orçamental recair sobre o Governo. Por isso, apenas formalmente a aprovação dos orçamentos pelas Assembleias, constitui um modo de diluir a discricionariedade do poder do Governo no estabelecimento destes planos financeiros e da sua execução pela Administração, já que a sua elaboração, tende a corresponder às escolhas que são por si feitas em cada ano ou mesmo ao longo da sua legislatura, quando se trate de escolhas de médio prazo.

Como já afirmámos atrás, é principalmente ao nível da despesa pública que se levantam os problemas mais intrincados e preocupantes, durante a fase de execução orçamental, já que é em relação a elas que se colocam, tanto limites quantitativos como qualitativos.

Sabemos que em sede do orçamento são inscritas as dotações ou créditos orçamentais[577] a que vai corresponder cada tipo de despesa a realizar durante o período financeiro, que não devem poder ser ultrapassados, o que significa dizer que tais créditos são outorgados, debaixo do guarda-chuva da autorização parlamentar e representam uma cifra máxima dos gastos ao abrigo da qual são realizados, verificando-se, por meio deles, o cumprimento das obrigações económicas públicas. Como diz Martínez Lago, " a figura do crédito orçamental surge da necessidade de determinar, qualitativa e quantitativamente, as obrigações cujo cumprimento estão a cargo do ente público durante um período de tempo determinado, já que através do crédito se concede ao ente público a disponibilidade dos fundos públicos necessários para fazer face ao dito cumprimento."[578]. Devem, pois, encontrar-se as despesas devidamente cabimentadas, isto é, inscritas nos correspondentes créditos orçamentais, sem o que não podem ser realizadas.

---

[576] Cfr. Miguel Angel Martínez Lago, *Temasde Derecho Presupuestario…*, cit., p. 71.

[577] Cfr. Miguel Angel Martínez Lago, *Temasde Derecho Presupuestario…*, cit., p. 72, define créditos orçamentais como "cifras expressivas de somas pecuniárias autorizadas por lei, colocadas à disposição de cada centro gestor do Orçamento das despesas, habilitando-o para que possa efectuar o gasto." Rodríguez Bereijo, *El Presupuesto del Estado*, Tenos, Madrid, 1970, p. 240, *apud* Miguel Angel Martínez Lago, afirma tratar-se o crédito orçamental de "uma consignação no Orçamento das quantidades necessárias a atender a realização dos gastos públicos, especificadas detalhadamente, qualitativa e quantitativamente.".

[578] Cfr. Miguel Angel Martínez Lago, *Temas de Derecho Presupuestario…,* cit., p.71.

Assim sendo, o crédito orçamental é um meio que desempenha uma função instrumental em relação ao gasto público, que apenas se concretiza em função das obrigações contraídas pelo ente público. Daí a essencialidade do crédito orçamental com relação às obrigações contraídas, pois, estas, ainda que tenham sido contraídas previamente, só podem constituir despesa, se existir o correspondente crédito orçamental[579].

Na ordem jurídica angolana, a Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado em matéria de cabimentação da despesa, determina no artigo 27.º, n.º2, a proibição da realização de despesas na ausência de cabimentação ou ainda em montante que ultrapasse o limite estabelecido dos créditos orçamentais concedidos.

Este artigo foi regulamentado por um Decreto executivo do Ministério das Finanças (4/96, de 19 de Janeiro), que, no seu artigo 1.º, define o conceito de cabimentação de despesa de um ponto de vista subjectivo[580] e objectivo[581]. O n.º4 deste artigo determina a proibição de serem excedidos os limites impostos aos créditos orçamentais, que, a verificarem-se, devem ser sancionados com a anulação total ou parcial da cabimentação.

2. Reserva do Governo na Preparação do Orçamento do Estado

O orçamento tem sido definido, por alguma doutrina, como o plano financeiro do Governo[582], sendo que é nele que se contêm em números ou de modo quantificado, as várias escolhas que por ele são determinadas, em cada ano financeiro ou para um período mais longo, quando em causa esteja a realização de projectos de médio ou longo prazos.

Retomando as origens da instituição orçamental, quer a arrecadação de receitas, quer a realização de despesas civis e militares dependiam do exercício da autoridade do rei e seu executivo, cabendo, primeiro aos estamentos e depois às

---

[579] Cfr. Miguel Angel Martínez Lago, *Temas de Derecho Presupuestario…*, cit., p.p.74-75, que se refere à ligação estreita entre o crédito orçamental e o gasto público, afirmando que o segundo não pode ocorrer na ausência do primeiro, e que embora esta ausência não impeça que se fale de obrigações do Estado, contudo, a sua exigibilidade pressupõe a existência do crédito orçamental.

[580] Enquanto "acto emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento" – n.º1, art.º1.º.

[581] Cabimentar uma despesa "consiste em deduzir do saldo de determinada dotação do orçamento a parcela necessária à realização de uma despesa, visando a execução, no todo ou em parte, de um projecto ou a manutenção de uma actividade, observado o detalhe da despesa aprovada." – n.º2, artº1.º.

[582] Cfr. Ampla doutrina citada em notas anteriores.

assembleias representativas a aprovação daqueles actos, que, como vimos, não fizeram parte dos poderes dos órgãos colegiais que representavam os interesses dos cidadãos, ao mesmo tempo, enquanto a legalidade fiscal passou a fazer parte das preocupações desses órgãos, a partir do século XIII[583], a votação orçamental tem uma origem mais recente, o século XIX, com excepção, claro está, da Inglaterra, onde a votação das receitas e despesas era praticada, desde o século XVII. Mais atrás, quando nos referimos de modo algo substancial às origens e à problemática da natureza jurídica do orçamento, passámos em revista as querelas, que, em vários quadrantes, se levantaram, em torno da instituição orçamental.

Contudo, não será demais lembrar aqui, como diz Lobo Xavier, "a estrutura organizatória do Estado Constitucional moderno, cujos contornos foram delineados e teorizados no período liberal, foi pensada para satisfazer a ascensão da burguesia, em prejuízo das outras forças sociais representadas pelo Rei e pelo Governo."[584]

O princípio da separação de poderes, que, na sua origem, respondia à necessidade de atribuir quase de forma estanque poderes específicos a órgãos que buscavam, cada um, a sua área de actuação, não sendo, porém, inocente a ingerência nas demais áreas reservadas ao Estado liberal, impôs-se também no domínio financeiro público, já que a detenção do poder de voto sobre a despesa pública era reveladora do triunfo da burguesia sobre o poder do Rei e seu Executivo[585].

Actualmente, porém, e principalmente nas democracias representativas, este princípio ganhou contornos diferentes[586], primeiro porque já, praticamente, não se colocam interesses divergentes, entre aqueles centros de poder, que justifiquem, como justificavam nos seus primórdios, uma verdadeira repartição, visando antes

---

[583] Albert Mabileau, *La Compétence Financière du Parlement de la Cinquième République*, in Revue de Science Financière, 53ème année, LGDJ, 1965, p.45, refere ter sido o consentimento do imposto a primeira prerrogativa dos Parlamentos, dando como exemplo a votação do imposto na Inglaterra, ao abrigo da Magna Carta de 1215, a que se seguiu no século XVIII, em França, a emanação de tal princípio com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

[584] Cfr. A. Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, cit., p.15

[585] Cfr. A. Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, cit., p.16, que considera o princípio da legalidade orçamental, o reflexo do conflito entre o poder legislativo e o poder executivo, numa tentativa (vitoriosa) de a burguesia tomar conta dos "cordões da bolsa". Assim também Rogério Soares, *Direito Público e Sociedade Técnica*, p.148, apud, A. Lobo Xavier, ob. cit., p.16, refere dever ser o orçamento considerado "mais um produto de uma visão conflituosa, entre o poder Legislativo e o Executivo, com evidente localização histórica: a burguesia, representada no Parlamento, quer penetrar nos domínios tradicionalmente reservados ao Príncipe e à burocracia.".

[586] Para A. Lobo Xavier, *O Orçamento como lei..*, cit., p.19, "o princípio da separação de poderes tem de ser compreendido hoje no quadro do arranjo funcional de cada constituição." Ver Nuno Piçarra *O Princípio da Separação de Poderes. Um Contributo para o Estudo das suas Origens e Evolução*, Coimbra Editora, Limitada, 1989, p.p. 262-263.

"proporcionar um sistema de contrapesos"[587], segundo porque os próprios ventos democráticos ditam, por norma, uma postura de convergência entre o partido com maioria parlamentar e o Governo que é por ele maioritariamente, senão na totalidade, integrado, terceiro, porque o exercício de poderes financeiros, pelo órgão parlamentar, conta com o poder avançado do Governo, a quem cabe a iniciativa orçamental tanto na elaboração dos programas e previsões[588]/[589] como na sua execução.

É inegável que é ao Governo a quem cabe elaborar e apresentar a proposta de orçamento, no entanto, tal princípio deve ser observado à luz das razões que se encontram subjacentes a cada sistema constitucional e por isso não se pretenda que

---

[587]Cfr. A. Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, cit., p.18, que sobre o princípio da separação de poderes, afirma que, "embora a estrutura organizatória-funcional, originada no século XIX ainda se mantenha ou seja visível nos ordenamentos constitucionais modernos, não deixa de se poder verificar uma mera forma de encarar essa estrutura, designadamente, no que respeita ao princípio da separação de poderes, pois a separação entre poder legislativo e poder executivo já não radica no confronto social semelhante ao que existia no período liberal, até porque já não se concebem interesses da sociedade diferentes dos interesses do Estado. Este, é hoje, organizado através de uma ordenação funcional diferente (…) já que não visa realizar uma autêntica repartição, mas antes proporcionar um sistema de contrapesos que deve actuar como obstáculo ao abuso de poder". Pelo menos, no domínio orçamental, esse sistema tem aparecido sob algumas reticências, nas actuais democracias, sejam elas mais antigas ou emergentes.

[588] Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição…*, Vol. único, cit., p. 472, comentário n.º10, denominam-na por "reserva de iniciativa governamental" perfilando-se no seio das "iniciativas legislativas primárias" (p.687). A. Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, cit., p.83, in Boletim de Ciências Económicas, designa-a por "reserva governativa", que, segundo o autor, se enquadra tanto em sistemas onde os poderes parlamentares sejam alargados ou mais limitados, restringindo o poder de intervenção dos parlamentares, no domínio da elaboração e apresentação da proposta orçamental, que é da competência exclusiva do Governo. Carlos Blanco de Morais, *Leis Reforçadas…*, cit., p. 814, afirma que "a iniciativa da Lei do Orçamento compete ao Governo, traduzindo essa imputação competencial simples a consagração de uma reserva de impulso." Tal reserva de impulso é considerada pelo autor, à luz do que dispõe a ordem jurídica portuguesa, uma forma de equilíbrio entre as vontades do poder legislativo e o poder executivo, tratando-se, porém, de um equilíbrio desigual, na medida em que aquele primeiro poder não tem de estar vinculado ao conteúdo da proposta apresentada pelo Governo, já que lhe assiste a faculdade de a poder alterar radicalmente. Entendemos nós, que tal equilíbrio desigual não só se manifesta pelo lado parlamentar, enquanto capacitado para produzir essa alteração radical, a que o autor se refere, pois na altura em que a pode exercitar, na fase da aprovação da proposta, se lhe impõem algumas restrições, mas também mais adiante e já pelo lado do Governo, que gozando de uma faculdade intrínseca, no seu papel de programador das políticas económicas e seu executor, promove alterações ao orçamento aprovado, de modo a conferir mais flexibilidade à sua execução, sem que haja ou possa haver qualquer reacção do Parlamento, que nem chega a tomar delas conhecimento, pelo menos durante essa fase (execução orçamental), porque não se torna necessária a sua autorização para tal, uma vez que essas alterações têm lugar ao abrigo da autorização política inicialmente concedida.

[589] A iniciativa governativa no domínio orçamental, não impede que a competência financeira do Parlamento se situe no topo das suas prerrogativas, como bem afirma Albert Malibeau, *La Compétence Financière…*, cit., p.46, pese embora o autor apresente as dificuldades do exercício dessas prerrogativas pelos parlamentares, em virtude da complexidade que rodeia e encerra as questões financeiras hodiernas, o que as torna um domínio de actuação de especialistas mais ao alcance do executivo e por isso mesmo, tratando-se "da mais importante prerrogativa do Parlamento é ambém a sua competência pior exercida".

essas razões sejam idênticas ou radiquem num fundamento válido para a generalidade dos casos[590].

Contudo, e pesem embora a existência de razões de ordem política e até ideológicas, parece ser verdade que onde o Governo seja considerado o mentor e ainda o executor das estratégias, programas e projectos no plano da economia pública não parece ser aconselhável que a iniciativa relativa às previsões orçamentais caiba a outro órgão[591].

A estrutura constitucional que para tal indique e a consequente estrutura organizatória-funcional que se instala, concebem o papel do Governo no sentido de, essencialmente, estar capacitado para dar as respostas que advêm do modo como tecnicamente se acha apetrechado.

Todavia, o que acaba de ser dito é diferente do que se tem afirmado a respeito do esbatimento ou mesmo enfraquecimento do poder parlamentar em matéria financeira. Embora o papel que o Parlamento desempenha no processo orçamental, apresente restrições, tanto ao nível de não lhe poder caber a iniciativa da proposta de Lei Orçamental, diferentemente do que sucede com outras leis, bem como durante a sua apreciação, ficar circunscrito a algumas outras limitações[592], nem assim parece que desempenhe um papel secundário, a menos que tal poder de apreciação não passe de um mero pró-forma, a que se segue o processo de aprovação. Se isto acontecer, estará a dar-se razão aos que defendem que os deputados são tecnicamente incapazes de entrar nas lides orçamentais, acontecendo, em consequência, o que se diz na gíria: "uma assinatura de cruz", neste caso, uma "aprovação de cruz".

---

[590] Cfr. A. Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, cit., Boletim de Ciências Económicas, cit., p.p.84-85.

[591] Como afirma Robert Hertzog, *Pouvoirs Financiers du Parlement*, in La V.e Republic?, Revue du Droit Public, LGDJ, 2002, "uma assembleia é incapaz de preparar um orçamento porque esta função não pode advir de um órgão deliberativo", e descreve em seguida as razões que julga serem justificantes dessa incapacidade estabelecendo um paralelismo entre esta e o seu enfraquecido poder de emenda: "a elaboração do projecto de orçamento é desde logo um colossal trabalho técnico, que consiste em recolher informações sobre as necessidades de despesas, sobre a avaliação dos encargos assumidos, sobre a evolução da economia e o seu impacto sobre as despesas e as receitas, sobre o rendimento provável de cada uma das categorias que constituem recursos do Estado, etc. Isto não é nem obra do Governo nem do Parlamento, mas de um poderoso aparelho administrativo que não pode ser colocado senão sob a direcção do executivo. (…) são estes mesmos serviços que participam na elaboração do projecto de orçamento e que executam as operações financeiras (contabilidade pública, administrações fiscais).".

[592] Ao nível da Constituição Portuguesa – art.º 167.º, n.º2 – , por exemplo, é reconhecido ao Parlamento um papel activo, mas "quando se trata de proceder a alterações orçamentais não deve proceder a modificações que não se inscrevem no âmbito da proposta do Orçamento". Cfr. Guilherme d'Oliveira Martins e outros, *Lei do Enquadramento…*, cit., p.45, referindo-se ao conteúdo do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º317/86.

A capacidade ou faculdade de o Parlamento alterar o orçamento reside fundamentalmente em dois pressupostos principais, que são a extensão dos poderes conferidos pela Constituição e/ou pela lei e o papel actuante das comissões que o integram, no processo orçamental[593].

A extensão dos poderes das comissões depende do modo como estas os podem exercer, ou seja, haverá que saber se tais poderes estão investidos nelas ou na Câmara, o tempo de que dispõem para debater as questões antes de as submeterem à aprovação da Câmara, a interacção existente entre as várias comissões e quem se acha envolvido na apreciação da proposta orçamental e, finalmente, se as comissões podem fazer pesquisas independentes e se têm acesso a informação orçamentalmente relevante.

Onde exista a faculdade de introduzir emendas pelo Parlamento, mas não exista uma atribuição de poderes conferidos às comissões para intervir no processo orçamental, o seu exercício é limitado, sendo disso exemplo a experiência australiana. O contrário verifica-se na Alemanha, onde é garantido o poder de introdução de emendas, associado ao papel agressivo das comissões no processo orçamental[594].

Na ordem jurídico-constitucional angolana e mais especificamente no artigo 112.º. al. b) consagra-se a iniciativa da elaboração da proposta orçamental como uma competência do Governo. Esta opção do legislador angolano não terá fugido às razões que foram aduzidas mais acima e que vão ao encontro das motivações, que um pouco por todo o lado, servem de fundamento ao estabelecimento dos pilares da ordem jurídico-financeira do mundo moderno.

3. Autorização e Aprovação Orçamentais

O que acaba de ser dito no número anterior, leva-nos a considerar da necessidade de explorar um pouco o papel que o órgão parlamentar desempenha ou deve desempenhar em sede do processo orçamental[595], já que nem sempre esse

[593] Cfr. Warren Krafchick e Joachim Wehner, *O Parlamento e o Orçamento: Breve Introdução do Ponto de Vista de uma Sociedade Civil*, 2003, p.p. 5 e 6.
[594] Cfr. Warren Krafchic e Joachim Wehner, *O Parlamento e o Orçamento…*, cit., p.6.
[595] Para que não se analise de forma vaga o desempenho parlamentar no processo orçamental, procuraremos, sempre que possível, socorrer-nos das características que ele pode assumir em vários sistemas de Governo.

desempenho vai além de um mero formalismo[596], que torna o mandato recebido dos cidadãos[597] uma representação imperfeita[598].

Tal situação tem colocado, cada vez mais incessantemente, a necessidade da intervenção de organizações das sociedades civis pronunciando-se sobre a proposta orçamental, quando esta é sujeita à aprovação dos Parlamentos, pressupondo que estas organizações tenham sensibilidade e conhecimento para avaliar o conteúdo da proposta a aprovar, participando activamente nos debates políticos e orçamentais.

Não há muito tempo, várias correntes de opinião defendiam (e algumas ainda defendem) que os Parlamentos não deviam participar de forma significativa no processo orçamental[599].

Algumas das razões invocadas para tal distanciamento do órgão parlamentar centram-se, tanto na necessidade de manter um certo sigilo à volta das matérias tratadas em sede orçamental, considerando o impacto que reflectem na economia e no mercado, tanto no receio de que a participação parlamentar inviabilize o processo orçamental, em virtude das propostas de alteração que sugira, como nas dificuldades que os parlamentares têm em perceber as matérias inseridas no orçamento, em face do seu carácter extremamente técnico e complexo, com ainda no facto de a participação parlamentar provocar um aumento do défice em virtude das políticas de "pork barrel" e de "logrolling"[600].

---

[596] Reportando-se às restrições que são impostas ao poder de emenda parlamentar à proposta orçamental, A. Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, cit., p.88, in Boletim de Ciências Económicas, cit., considera que essas restrições "não raro transformam o papel do Parlamento, relativamente ao orçamento, na simples emissão de um voto, de sentido positivo ou negativo.".

[597] De acordo com Fernando Pessoa Jorge, *O Mandato sem Representação*, Colecção Teses, Reimpressão, Alemdina, 2001, p.20: "se o mandatário realiza o negócio em nome do mandante e com os necessários poderes de representação, diz-se que o mandato é representativo: o mandatário actua como representante do mandante". Ao agir em nome do mandante, o mandatário age também no interesse daquele, em nome alheio, portanto, significando isso, que ele "age em benefício ou vantagem de outrem, defendendo e prosseguindo aquilo que se sabe ou se pensa ser o interesse dessa pessoa", p.184. "O mandatário, (…) deve agir no interesse do mandante", p. 185. É um mandato desta natureza que parece caracterizar a democracia representativa, que várias Constituições do mundo moderno consagram.

[598] No sentido ou de um ponto de vista jurídico, a representação imperfeita, que é uma das muitas designações dadas à figura da interposição de pessoa, é definida, por Fernando Pessoa Jorge, *Mandato…*, cit., p.162, como a realização por alguém de um acto jurídico alheio por conta e no interesse do *dominus*, mas em nome próprio. A interposta pessoa, segundo o A., p.171, "é um intermediário entre aqueles a quem o acto jurídico respeita, sem ter qualquer interesse próprio nesse acto". No texto o sentido da expressão utilizada é o sentido comum, querendo significar-se que embora representantes dos cidadãos, os parlamentares, quando não actuam em defesa dos interesses destes, desvirtuam o conteúdo do mandato.

[599] Cfr. Warren Krafchick e Joachim Wehner, *O Parlamento e o Orçamento…*, cit., p.1.

[600] Cfr. Warren Krafchick e Joachim Wehner, *O Parlamento e o Orçamento…*, cit., p.p.3-4. A. Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei…*, p.p.87, cit., in B.C.E., cit., faz menção de algumas posições que defendem o afastamento do órgão parlamentar na tomada de decisões no domínio orçamental, quer por

De facto, a intervenção do órgão parlamentar na avaliação da proposta orçamental do Executivo, pressupõe antes de tudo que, do ponto de vista legal ou mesmo constitucional, lhe sejam atribuídos poderes para que, de forma activa, possa influenciar no processo orçamental[601], através da introdução de alterações e ainda, que este órgão tenha uma capacidade de análise e compreensão que lhe permita positivamente moldar a proposta orçamental.

Se, de um ponto de vista constitucional ou legal, o órgão parlamentar pode contar com poderes, ora nuns casos mais alargados, ora noutros mais restritos, em qualquer dos casos, sempre se impõe que os parlamentares estejam munidos de meios que os capacitem de melhor entenderem os meandros da política e técnica orçamentais. Se assim não for, acontecerá que a sua intervenção seja meramente formal, como já o afirmámos.

E neste particular aspecto, existem alguns requisitos, se assim podemos chamar, que é necessário levar em linha de conta, tais como: a detenção de meios de pesquisa técnica de modo a poderem ser testadas as informações contidas na proposta orçamental. Para isso, julgamos nós, é necessário que haja um acompanhamento permanente da execução anual dos orçamentos, por pessoal especializado, de modo a que se possa avaliar o comportamento das respectivas variáveis económicas e financeiras e não apenas, limitarem-se a verificar as informações prestadas pelo órgão executivo; o fornecimento em tempo útil, pelo órgão executivo, de informações detalhadas e precisas que reflictam as reais necessidades, em termos de despesas públicas a realizar durante o período financeiro; a existência de comissões parlamentares que dominem as questões económicas e financeiras, e designadamente, orçamentais, que façam o trabalho exploratório e preparatório, antes da proposta ser apresentada em plenário[602]/[603]/[604]; a tomada de decisão deve ter subjacente um período

---

força da complexidade da matéria em questão, quer pela falta de preparação técnica atribuída aos deputados, quer ainda pelo lugar de relevo que sempre deve ser conferido ao executivo para o tratamento do orçamento e das questões que por via dele se desencadeiam, quer também pela "tendência dos deputados para o *desperdício*".

[601] Em Angola, como pudemos dizer mais atrás, nesta dissertação, não resulta da Lei Constitucional formal, a atribuição do modo como os poderes de aprovação dos orçamentos são exercidos pelo órgão parlamentar, sendo a Lei-Quadro do Orçamento que os estabelece.

[602] Em Angola, porque existe uma fraca cultura relativamente a assuntos de ordem e natureza orçamental, não se tem observado que a aprovação do orçamento, pelo Parlamento, seja algo de controverso ou pelo menos controvertido, o que vale por dizer que só muito timidamente alguns partidos da oposição polemizavam à volta da proposta orçamental apresentada pelo Governo de maioria parlamentar.

[603] Como afirmam Warren Krafchick e Joachim Wehner, *O Parlamento e o Orçamento…*, cit., p.8, "as comissões parlamentares são «a casa das máquinas» do Parlamento. E assim é, já que internamente

de tempo suficiente para a realização das avaliações pertinentes e assentar num processo programado de modo adequado.

4. Faculdade de Introdução de Emendas à Proposta Orçamental e seus Limites: Visão Crítica

a) O poder de emenda parlamentar no quadro de alguns países

No complexo processo orçamental, a intervenção do Parlamento tem lugar após a elaboração, pelo Executivo, da proposta orçamental, cuja finalidade consiste em proceder ao seu estudo, aprovação, alteração ou rejeição.

Nesta sede vamos procurar analisar como e porque razão se coloca alguns limites à capacidade de intervenção do Parlamento no que concerne à avaliação da proposta orçamental que lhe é submetida pelo órgão executivo.

Antes de mais, há que salientar que a faculdade de introdução de emendas à proposta de orçamento apresentada pelo Governo, não ganha a mesma dimensão nos Estados onde este procedimento tem lugar, pois, como já o dissemos, tudo depende do enquadramento constitucional em que se insere cada sistema.

Em determinados sistemas de Governo, a intervenção parlamentar é mais activa, no sentido de serem detidos mais poderes legislativos, relativos à alteração da proposta orçamental[605], como é o caso dos sistemas de natureza presidencialista, de que são exemplo os Estados Unidos, cuja Constituição de 1787 não estabelece limites

---

nestas comissões, porque em princípio são constituídas por pessoas mais conhecedoras, e que podem recorrer ao serviço de especialistas, as discussões são mais profundas e de maior tecnicismo. O autor refere que na África do Sul a eficácia destas comissões é reduzida, em virtude de a comissão parlamentar que analisa o orçamento, apenas dispor de sete dias úteis para o fazer. Refere ainda que em muitos países existe apenas uma comissão financeira, que analisa a proposta orçamental ou uma comissão que coordena o trabalho de análise de outras comissões, como é o caso da Suécia, cabendo àquela a responsabilidade de aprovar limites máximos nas áreas de despesas, dentro dos níveis agregados de receitas e despesas.

Noutro estudo, *The Role of the Parliament in the Budget Process*, Idasa, p.6, os autores W. Krafchick e J. Wehner, afirmam que a faculdade de o Parlamento modificar o orçament de modo significativo depende de o Parlamento gozar do poder de emenda e as comissões que o integram possam propor emendas à Câmara, disponham de tempo para trabalhar a proposta orçamental, tenham oportunidade de efectuar a necessária pesquisa e tenham acesso a informação detalhada dos vários sectores de actividade económica.

[604] Em Angola, a Assembleia Nacional integra a comissão de economia e finanças, porém, não resulta do regimento da Assembleia Nacional o prazo de que esta comissão dispõe para analisar a proposta orçamental.

[605] Cfr. John K. Johnson, *The Role of the Parliament in Government*, World Bank Institute, Working Papers, 2005, p.p.8-9.

legais aos poderes orçamentais do Parlamento. Já em sistemas parlamentares do tipo inglês, seguido por alguns países africanos, como é o caso da África do Sul, o Parlamento em matéria de alterações só pode introduzir reduções às verbas que constam da proposta orçamental, estando-lhe vedado a inclusão de novas verbas ou o aumento das existentes.

De igual modo, se verificam limitações ao poder de emenda em países africanos francófonos, tais como, o Burkina Faso e o Senegal, entre outros, que seguem de perto os limites que estão consagrados constitucionalmente e na lei orgânica das finanças. Embora em vários estudos, levados a efeito por instituições internacionais, haja referência a esta problemática, não são abundantes os que se referem ao tratamento que é dado nos textos constitucionais dos países lusófonos, designadamente Portugal, cuja Constituição não contém uma norma sobre limites ao poder de emenda do Parlamento, pelo que não lhe está vedada a introdução de alterações à proposta orçamental do Governo. Contudo, como se disse, essas alterações, de acordo com a opinião do Tribunal Constitucional português, deve circunscrever-se ao âmbito da proposta do Governo[606]

i) África do Sul

A Constituição da República sul-africana no artigo 55.º, n.º1, alínea b) determina que toda a iniciativa legislativa pertence à Assembleia Nacional, com excepção da que se refira às "*Money Bills*", cuja iniciativa é da competência do Governo. O artigo 77.º da Lei Fundamental confere ao Parlamento a faculdade de produzir emendas nas "*Money Bills*"[607]/[608]. Contudo, este artigo determina que o exercício de tal faculdade, pelo Parlamento, carece de ser estabelecido por lei ordinária[609], pois mesmo após a revisão da Constituição, e não tendo sido ainda

---

[606] Vd. Acórdão n.º317/86 do Tribunal Constitucional, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, 8.º Vol., 1986, p.258.

[607] De acordo com o n.º1 deste artigo, entende-se por "Money bill" uma lei que dispõe exclusivamente sobre dinheiro ou sobre a aplicação de impostos, taxas ou direitos alfandegários.

[608] Segundo Warren Krafchick e Joachim Wehner, *The Role of Parliament…*, cit., Idasa, p.1 (n.2), a "Money bill" surgiu no Reino Unido onde as leis de 1911 e de 1947 tornaram a Câmara dos Comuns a Câmara decisiva, retirando os poderes de emenda e de suspensão com relação a tais leis à Câmara dos Lordes. A distinção de "Money Bills" deve ser vista em contraposição com o "background" de um processo de aumento da perda de poderes da Câmara dos Lordes, a segunda Câmara que perdeu grande parte do seu poder e hoje em dia exerce funções cerimoniosas.

[609] "Lei do Parlamento deve determinar sobre o processo de emenda das "Money Bills" perante o Parlamento" (n.º2).

aprovada nova legislação, o exercício daquela faculdade pelas Comissões Parlamentares continua a ser ténue como no passado[610].

A apresentação do orçamento no "*budget day*" inicia um processo de apreciação deste instrumento previsional, que dura de três a quatro meses. Compete a duas comissões, o trabalho de apreciação: a "*Portfolio Comitee on Finance*" que trata do orçamento em geral e outra Comissão que trata da audição dos votos individuais. Uma vez na Assembleia Nacional, a proposta de lei é remetida à Comissão de Finanças que tem apenas sete dias para fazer auscultações e apresentar um relatório à Câmara[611].

A Constituição confere amplos poderes ao Parlamento para fazer auscultações públicas e chamar funcionários do Governo e outros especialistas a pronunciarem-se. Porém, o órgão parlamentar e as suas comissões ainda não gozam da faculdade de sugerir alterações ao orçamento.

Teoricamente, uma comissão pode recomendar a rejeição da proposta de orçamento no seu todo, o que, a acontecer, provocaria a emissão de um voto de não confiança ou forçaria a demissão do Governo. Mas, como a maioria parlamentar pertence ao ANC, esta situação não ultrapassa o campo da hipótese.

Depois de ter sido aprovada pela Assembleia Nacional, a Lei é remetida ao Conselho Nacional de Províncias (NCOP) para análise. Em teoria, este órgão pode rejeitar em bloco o Orçamento e forçar a Assembleia Nacional a votá-lo novamente, mas isto nunca aconteceu em relação a outras leis, muito menos em relação a uma "*Money Bill*"[612].

A Constituição sul-africana não só não contém a forma e limites relativos aos poderes de emenda parlamentares, como remete essa matéria para lei ordinária.

ii) Botswana.

No Botswana, o artigo 119.º, n.º1 da Constituição atribui a elaboração da proposta do orçamento ao membro executivo do Governo, o Ministro das Finanças e Desenvolvimento Planificado. Os números 2, 3 e 4 deste artigo contêm normas relativas à autorização da realização de despesas pela Assembleia Nacional. A Lei das

---

[610] Cfr. W. Krafchick e J. Wehner, *The Role of Parliament…*, cit., p.3.
[611] Cfr. W.Krafchick e J. Wehner, *The Role of Parliament…*, cit., p. 4.
[612] Cfr. W. Krafchick e J. Wehner, *The Role of Parliament…*, cit., p.4.

Finanças e Auditoria, regulamentada pelas Regras e Procedimentos Orçamentais, pormenoriza o papel e responsabilidades dos funcionários do Governo no processo de elaboração do orçamento[613].

A Constituição confere poderes ao Parlamento para autorizar a realização de despesas, através da lei competente, denominada "*Appropriation Act*". O projecto desta lei é apresentado à Assembleia Nacional pelo Ministro das Finanças e Desenvolvimento Planificado.

O projecto de lei é debatido no Parlamento durante dois meses antes de se transformar em Lei e, durante esse período, o Parlamento pode introduzir emendas às previsões orçamentais, mas, devido à falta de capacidade para analisar a proposta orçamental, o resultado final consiste na não introdução de quaisquer emendas. Os artigos da Constituição que definem os poderes de autorização de despesas não descrevem a natureza dos poderes de emenda.

Por norma, a proposta de Orçamento é apresentada, pela primeira vez, aos deputados durante o pronunciamento do discurso de apresentação do orçamento no foro parlamentar, pelo que estes não têm conhecimento prévio, nem uma informação adequada das estimativas que vão ser submetidas à sua consideração. Não existe história de que os deputados tenham alguma vez introduzido alterações significativas nas propostas orçamentais apresentadas para debate e aprovação[614].

Cerca de metade dos parlamentares do Botswana são Ministros e Vice-Ministros e pertencem ao mesmo partido político[615].

iii) Ghana

A Constituição da República do Ghana no seu artigo 178.º confere ao Parlamento poderes para aprovar o Orçamento, ainda que estes sejam poderes limitados para introduzir emendas à proposta orçamental. Igualmente, está vedado ao Parlamento aumentar a proposta de despesas, que lhe é submetida pelo Executivo, embora possa reduzi-las.

A informação sobre o Orçamento não é acessível nem mesmo ao Parlamento que o aprova.

[613] Cfr.Molefe Phirinyane, *Botswana*, in *Budget Transparency and Participation, Nine African Case Studies II*, Ed. Marritt Claassens e Albert van Zyl, Idasa, 2005, p.p.58 e 63.
[614] Cfr. Molefe Phirinyane, *Botswana*, cit., p. 63.
[615] Cfr. Molefe Phirinyane, *Botswana*, cit., p. 63.

Os deputados têm conhecimento do Orçamento no dia em que ele é apresentado pelo Ministro das Finanças e Desenvolvimento Planificado. Por outro lado, devido à fraca capacidade de análise do orçamento, pelo Parlamento, nos dois meses em que têm de analisar o seu conteúdo, os debates incidem sobre questões que afectam os deputados. Isto é, também, uma indicação da falta de capacidade do Parlamento para entender o conteúdo do orçamento e em consequência discuti-lo.

Tem-se tornado habitual que o Parlamento durante os dois meses de que dispõe para debater o orçamento, chegue ao termo do prazo sem que consega introduzir-lhe quaisquer emendas.

A cobrança de impostos contida na proposta orçamental, com vista a aumentar os recursos para satisfazer as despesas orçamentadas e/ou a alteração na taxa dos impostos, requer a aprovação do Parlamento, que se acha limitado pelo tipo de alterações, que podem ser efectuadas, tendo em conta as limitações que caracterizam os seus poderes de emenda. Ainda outra limitação aos poderes de alteração da proposta orçamental é a ausência de capacidade de pesquisa do Parlamento e o tempo limitado destinado ao debate. Além disso, os parlamentares não têm oportunidade de consultar os seus representados, uma vez iniciado o debate orçamental.

Nos termos da Constituição, as estimativas orçamentais devem ser apresentadas ao Parlamento em Novembro, contudo, acontece que, nessa altura, por vezes, ainda se está a preparar a proposta orçamental, vindo a ser apresentada ao Parlamento no fim do mês de Fevereiro, e tendo de ser aprovada até ao fim do mês de Março.

iv) Burkina Faso

No Burkina Faso, o papel e responsabilidade do órgão executivo e do Parlamento em matéria orçamental estão bem delineados na Constituição e na Lei Ordinária. Segundo a Lei de Regulação das Finanças do Estado (*State Financial Regulation Law*), o Governo deve submeter a proposta orçamental à Assembleia Nacional para aprovação ou introdução de emendas.

Mais recentemente, este país encetou várias reformas para melhorar o quadro judicial e institucional da gestão dos fundos públicos. Entre estas iniciativas encontra-

se a proposta do Plano de Reforço da Gestão do Orçamento (BMRP)[616]. Este plano pretende tornar a proposta de orçamento coerente, exequível e dotada de mecanismos acessíveis, de modo a aumentar a responsabilidade de Administração das despesas orçamentais e atrair mais a atenção da sociedade civil ou das estruturas que a representam. Com este propósito, foram introduzidas novas técnicas de gestão das despesas. Estas regras integram o "*Medium Term Expenditure Framework* (*MTEF*)[617]", o Orçamento Programa[618] e o Circuito Integrado das Despesas Públicas[619].

Segundo a Constituição, o Governo está obrigado a fornecer toda a informação requerida pelo Parlamento de modo a permitir a apreciação e posterior autorização dada ao Orçamento proposto por aquele órgão. Por essa razão, o Governo tem acesso às sessões do Parlamento e pode discordar de qualquer emenda introduzida pelo órgão legislativo, ao abrigo do que dispõe o artigo 120.º da Constituição, pois este estabelece que as propostas e emendas que reduzam recursos públicos ou criem ou aumentem despesas públicas não devem ser aceites, se não forem supridas por um aumento de receitas igual ou por uma proposta de poupança de receitas. Deste modo, o poder de emenda surge limitado àqueles parâmetros, tal como acontece no regime francês.

v) Nigéria

O artigo 80.º da Constituição da Nigéria atribui poderes ilimitados à Assembleia Nacional para determinar o conteúdo do orçamento, no seguinte sentido: 1. todo o dinheiro arrecadado ou recebido pela Federação deve ser canalizado para um fundo com vista a formar um Fundo de Receitas Consolidado (*Consolidated Revenue Fund*); 2. os recursos públicos não podem ser retirados do Fundo de Receitas

[616] Cfr.Agustin Loada, *Burkina Faso*, in *Budget and Transparency…*, cit., p. 87.
[617] Cfr. Augustin Loada, *Burkina* Faso, in *Budget and Transparency…*, cit., nota 7, p. 111, "trata-se de um programa que consiste em retirar os recursos esperados obter no médio prazo de um modelo macroeconómico, determinando as transferências relativas ao projecto de orçamento de ministérios e instituições. Esta ferramenta ajuda a consolidar as aquisições do orçamento programa acima dos três anos. Supõe-se que o MTEF tenha três vantagens: prever a situação macroeconómica provável para os próximos três anos, assegurar a participação de todos os intervenientes no processo orçamental e permitir uma relação entre os objectivos e transferências sectoriais.".
[618] Esta modalidade de orçamento foi instituída em 1999, por ordem presidencial, trata-se de documento que aparece anexado à lei de finanças e que explica os objectivos dos ministérios, os seus programas e meios para os executar.
[619] Datado de 1996, este sistema estabelece a classificação das operações orçamentais.

Consolidado, excepto com autorização emitida pela Assembleia Nacional; o dinheiro não pode ser retirado do Fundo Consolidado ou de qualquer outro fundo, excepto mediante autorização da Assembleia Nacional; nenhum valor pode ser retirado do Fundo Consolidado ou de qualquer outro fundo da Federação, excepto nos termos prescritos pela Assembleia Nacional[620].

O artigo 83.º permite que a Assembleia Nacional estabeleça o Fundo de Contingência e autoriza o Presidente a fazer adiantamentos a partir do fundo, para fazer face a despesas urgentes e imprevistas. Nesses casos, devem ser preparadas previsões suplementares que devem integrar uma *Supplementary Appropriation Bill*, com vista substituir a Lei Orçamental inicial. O processo legislativo para as estimativas suplementares é semelhante ao da *Appropriation Bill*.

Não existe no Parlamento uma área específica que se dedique aos trabalhos legislativos relativos ao orçamento, de modo a garantir a autonomia deste órgão na apreciação do orçamento nacional e a sua capacidade técnica para lograr tal objectivo continua a ser um desafio. O prazo dentro do qual o Parlamento deve apreciar e aprovar a *Appropriation Bill* não se acha definido na lei.

A falta de clareza das normas constitucionais e legais respeitantes ao papel específico que o Parlamento deve desenvolver no processo orçamental, constitui uma debilidade no seio da imensidão de poderes legislativos da Assembleia Nacional, especialmente com relação ao poder de emenda à proposta do Orçamento.

Embora possa ser claramente explicitado no artigo 80.º da Constituição, que confere à Assembleia Nacional poderes virtualmente ilimitados, e de estes funcionarem como um meio de exercer o controlo legislativo sobre as decisões de transferência de fundos pelo Executivo, salienta-se que não havendo uma especificação quanto ao âmbito da extensão dos poderes da Assembleia Nacional, eles são ilimitados apenas virtualmente.

No entanto, do ponto de vista do órgão legislativo, os poderes que a Constituição confere às duas Câmaras resultam em que a última palavra sobre o conteúdo orçamental lhes seja atribuído. Embora algumas opiniões tenham sido emitidas no sentido de que a Assembleia Nacional não deve aprovar um Orçamento mais amplo do que aquele que tiver sido proposto pelo Presidente, em relação a esta matéria as Câmaras interpretam que não existindo base constitucional que disponha a

---

[620] Oshuma Gbadebo-Smith, *Nigéria*, in *Budget Transparency…*, cit., p. 214.

esse respeito, e porque consideram que o processo orçamental é um processo contínuo, sustentam que se torna necessário ajustar o Orçamento para mais ou para menos[621].

O Executivo e o Parlamento têm já contraposto as suas posições, relativamente aos limites constitucionais impostos aos seus respectivos poderes. Consequentemente, tem-se assistido a frequentes fricções entre ambos os poderes, o que tem causado atrasos significativos na aprovação e na fraca implementação do Orçamento.

Em conclusão, não está prevista na Constituição, nem na legislação ordinária norma alguma que, expressamente, atribua ao Parlamento poderes de emenda à proposta orçamental. O Parlamento assume e exerce todos os seus poderes com base na interpretação que faz do artigo 80.º da Constituição. Como já se referiu, para este órgão, o processo de orçamentação é contínuo e, por força disso, as duas Câmaras, fruto da obtenção de novas informações e factos que afectem o orçamento tal como estas o dimensionam, desde que o orçamento seja financiado, podem exercer o poder de emenda sobre a proposta do orçamento reduzindo o seu montante ou aumentando-o[622].

vi) Senegal

No Senegal, país onde a influência francesa igualmente se reconhece, a autorização parlamentar que recai sobre a proposta orçamental, é precedida de um processo que envolve a contribuição de várias comissões técnicas adstritas ao órgão parlamentar, segundo um calendário previamente estabelecido no início de cada sessão orçamental pela conferência de Presidentes das várias Comissões[623].

A análise da proposta orçamental pelas Comissões Técnicas compreende duas fases: uma destinada às restantes Comissões Técnicas e a outra, destinada à Comissão de Finanças.

Na primeira fase, as Comissões não consideram senão os projectos de despesas respeitantes às áreas respectivas, sendo que cada uma, na data e hora prevista para a apreciação da proposta correspondente à área por que responde, examina a

[621] Cfr. Oshuwa Gbadebo-Smith, *Nigéria…*, cit., p. 221.
[622] Cfr. Oshuwa Gbadebo-Smith, *Nigéria…*, cit., p. 221.
[623] Em 1990, as comissões técnicas eram onze, procurando cobrir todos os sectores da vida económica e social senegalesa, composta de 25 membros, cada uma, com excepção da comissão de finanças e assuntos económicos que contava com 35 membros.

proposta com a presença do Ministro respectivo, que se pode fazer acompanhar dos seus conselheiros, e que deve responder às perguntas que lhe são formuladas pela Comissão, às quais deve responder de forma clara e precisa. Tudo quanto se desenrole durante a sessão de perguntas e respostas, e bem assim, as propostas de emenda formuladas é transcrito em acta, cujo texto é remetido à Comissão de Finanças e dos Assuntos Económicos.

Após a recepção dos relatórios de cada uma das Comissões correspondentes a cada sector de actividade económica, a Comissão de Finanças dá início ao seu trabalho de apreciação das propostas orçamentais globais em seu poder, na presença do Ministro da Economia e Finanças. As discussões sobre as categorias que compõem as estimativas orçamentais, no seio desta Comissão, desenrolam-se separadamente, pois em primeiro lugar, são analisadas as que respeitam ao projecto das despesas de funcionamento dos Ministérios, seguida da análise das do projecto de orçamento das despesas comuns, do projecto de Orçamento das receitas ordinárias, do projecto de orçamento das receitas extraordinárias, do projecto de orçamento das despesas de equipamento e das do projecto da lista das contas especiais do Tesouro[624].

O papel das Comissões especializadas ou técnicas cumpre fundamentalmente uma função de obtenção do máximo de informação junto dos representantes do Governo em cada sector de actividade, de modo a permitir que a decisão da Assembleia Nacional seja tomada sem dificuldades de maior. A estas Comissões está vedada a faculdade de introduzir modificações no projecto de Lei das Finanças, sendo apenas possível a sua proposta à Assembleia Nacional, que as adoptará ou não, pois este órgão tem limitações que consistem no aumento ou redução das despesas ou das receitas, só aceites, desde que sejam propostas formas de compensação para esse aumento ou diminuição[625].

---

[624] Cfr. Nguyen Chanh Tam, *Finances…*, cit., p.237.

[625] Cfr. Nguyen Chanh Tam, *Finances…*, cit., p. 241. Este autor apresenta um quadro comparativo de vários sistemas, concentrando-se no poder de emenda que têm os respectivos Parlamentos: sistemas em que os parlamentares gozam da faculdade de reduzir ou aumentar as receitas e despesas orçamentais, de que são exemplo a República Federal Alemã, a Áustria, a Bélgica, a Dinamarca, a Hungria e Israel; sistemas onde o Parlamento só pode reduzir despesas, estando-lhe vedado o seu aumento, como acontece, por exemplo, na Argentina, no Bangladesh, no Canadá, na Zâmbia, na Tailândia; sistemas onde os parlamentares podem reduzir ou aumentar as despesas orçamentais, mas para que haja aumento das despesas deve por eles ser pedida autorização ao Governo, como sucede em Espanha, Ilhas Fidji, República do Paquistão, República da Coreia, no Reino Unido, etc.; sistemas como o senegalês, que caracterizam o poder de emenda através do direito de aumentar ou reduzir as despesas e as receitas orçamentais, mas sob a condição de que proponham medidas de compensação para esse aumento ou diminuição, tais como, França, Camarões, Costa-Rica, Costa do Marfim, ex-República do Vietnam,

vii) Angola

O artigo 93.º, n.º2 da Lei Constitucional dispõe que: "Os deputados e os grupos parlamentares não podem apresentar projectos de lei, que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição de receitas do Estado, fixadas[626] no Orçamento". Esta disposição representa uma limitação à iniciativa legislativa dos deputados, com incidência no domínio do Orçamento do Estado. Admitida a iniciativa legislativa em todos os outros domínios, que não seja o Orçamento do Estado, pelas razões conhecidas, está, contudo, vedado aos deputados ou grupos parlamentares a propositura de leis que provoquem o aumento das despesas ou a diminuição das receitas do Estado, durante o exercício financeiro, para o qual o orçamento esteja a vigorar. O que significa dizer que, esses efeitos só constituem obstáculo para o orçamento já aprovado.

Tal disposição, para a questão que aqui analisamos, ou seja, o poder de introduzir emendas no Orçamento durante a fase que conduz à aprovação da proposta orçamental, constituindo uma quase transcrição de artigo correspondente da Constituição Portuguesa, deveria conter eventualmente na sua letra as expressões "propostas de lei" e "propostas de alteração", ou, pelo menos, uma delas. Ora, tendo o legislador retirado o conteúdo de tal artigo da Constituição Portuguesa[627], achou por

---

Tunísia, dentre outros; sistemas em que os parlamentares não têm quaisquer poderes de emenda, tais como na Austrália, na Irlanda e na Síria.

[626] A utilização do termo "fixadas" não parece ter sido feliz, já que, se com relação às despesas é possível a sua fixação, com relação às receitas, estas não passam de meras estimativas.

[627] O artigo correspondente da Constituição Portuguesa (art.º167.º, n.º2) reza o seguinte: "2. Os deputados, os grupos parlamentares e as assembleias regionais não podem apresentar projectos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração, que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.". Segundo Joaquim Canotilho e Vital Moreira, *Constituição…*, cit., p.p.687-688, quer os projectos de lei como as propostas de lei enquadram-se na denominada iniciativa legislativa primária ou originária, pertencendo à iniciativa derivada ou superveniente, e que diz respeito à apresentação de propostas de alteração a projectos ou a propostas de lei. O poder de iniciativa dos deputados e grupos parlamentares torna-se limitado quando se trata de criar repercussões ao nível das despesas e receitas previstas no orçamento, iniciativa que pertence inteiramente ao Governo. Contudo, essa limitação não visa atingir as propostas de alteração feitas pelo Parlamento à proposta orçamental, por ocasião da sua apreciação, tal como referem os referidos autores, "a limitação do n.º2 não se aplica à própria votação do orçamento, que embora sendo da exclusiva iniciativa legislativa originária do Governo, pode ser aprovado com alterações.". No mesmo sentido, veja-se Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., p. 588 e ss., que de um modo bastante analítico, começa por dizer que embora de modo expresso a Constituição Portuguesa não contenha nenhum limite à faculdade de o Parlamento introduzir alterações à proposta orçamental, nem assim se deve inferir que tais limites em circunstância alguma se coloquem. Do seu ponto de vista, não fazia sentido que sendo a iniciativa parlamentar reservada ao Governo, este visse a proposta que submete ao Parlamento modificada, ao ponto de ter de executar um plano financeiro não concordante

bem obliterar tal referência, talvez por entender que não era necessária, deixando apenas a expressão "projectos de lei", que apenas se refere a outras leis posteriores e já não, propriamente, à Lei Orçamental, concedendo, no entanto, à Assembleia Nacional essa faculdade, no contexto da apreciação da proposta orçamental, com vista à autorização das previsões nele contidas. E nem se diga que aquela expressão abrange igualmente o projecto de Lei do Orçamento, pois este, como se sabe, não pertence à iniciativa parlamentar. O que não está consagrado na Constituição Portuguesa é a denominada lei-travão, ou seja os deputados e os grupos parlamentares podem introduzir emendas, aparentemente, sem quaisquer limitações, à proposta de Lei Orçamental. A Lei angolana, apesar de ter retirado aquelas duas expressões, deixou consagrado o mesmo princípio, isto é, a limitação não diz respeito à proposta orçamental, mas a outras leis que não devem pôr em causa o Orçamento já em vigor.

Entendemos, por isso, que tal poder de introduzir emendas se acha previsto na Lei Constitucional formal. Contudo, a Lei-Quadro do Orçamento do Estado no artigo 21.º determina restrições ao poder de introduzir emendas à proposta orçamental do seguinte modo: por um lado, estas devem ser compatíveis com o Plano Nacional, conter a indicação dos recursos necessários, devendo ser apenas admitidos os que provenham de anulação de despesas, desde que não se tratem de despesas com pessoal ou com o serviço da dívida e, por outro, devem especificar, se tal for o caso, a correspondente meta quantificada.

Em nossa opinião, julgamos que esta norma se não contraria o disposto na Lei Fundamental - nesta, apenas, se admitem limitações para as leis posteriores à aprovação da Lei Orçamental -, pelo menos, vai mais adiante do que nela se contém. Do que resulta da norma constitucional, em relação à faculdade de introduzir emendas é, pelo menos, de acordo com a letra do preceito, livre, não se colocando, à partida, qualquer limitação ou restrições ao aumento das despesas ou à redução das receitas estimadas na proposta orçamental.

---

com os seus desígnios, e tal como afirma "parece ser paradoxal que, depois se obrigue esse mesmo Governo a uma espécie de investidura parlamentar anual, sujeitando-o a ver a sua proposta de Orçamento, reflexo natural do programa que lhe foi permitido levar por diante, ser totalmente subvertida e dilacerada por propostas aprovadas por uma oposição subitamente coesa na reprovação das propostas do Governo (…)". Daí que proponha tornar-se necessário encontrar uma solução que sem que impeça o exercício da faculdade de o órgão parlamentar alterar a proposta orçamental, limite, contudo o limite, de modo a que não se retire ao Governo "a capacidade de impor, de alguma maneira, a «sua» proposta de Orçamento, desgraduando este órgão de soberania num mero ajudante técnico do Parlamento".

A norma é clara, ou seja, só é aplicável a projectos de lei que ponham em causa o Orçamento em vigor. Ao que parece, o legislador ordinário, tentando suavizar o conteúdo da norma constitucional, contemplou limites ao poder de introdução de alterações à proposta orçamental. E assim o fez do modo que acima se deixou expresso, estabelecendo, designadamente, na segunda asserção do texto da norma, que uma emenda pode ser admitida se, e quando, os recursos indicados provenham apenas de uma anulação de despesas, que não relacionadas com despesas com pessoal ou com o serviço da dívida.

Quando não houver situações de anulação de despesas, não podem ser introduzidas alterações à proposta orçamental, porque os recursos teriam de ser encontrados por via de um aumento de receitas, situação que, ao que parece, se quer evitar através da restrição fixada. Além disso, ao verificar-se a anulação de uma despesa está a diminuir-se as despesas no seu cômputo global, posto que a anulação contribui para a diminuição de despesas. Mas, como refere a própria norma, isto só é válido quando não se trate de despesas com pessoal e com o serviço da dívida.

Ora, todo este exercício legislativo, parece-nos, vai mais adiante, como já o dissemos, do que se contém na norma constitucional, sendo possível, assim, afirmar que a restrição ou as restrições a que se refere a Lei-Quadro do Orçamento do Estado, visem em certa medida, salvaguardar a proposta orçamental do Governo.

Por sua vez, o Regimento da Assembleia Nacional, aprovado pela Resolução n.º4/93, de 12 de Março, contém, de modo um tanto superficial, o papel por este órgão desenvolvido na apreciação do Orçamento do Estado. E denominamo-lo de superficial, porque na ausência de norma constitucional formal, poderia o legislador ordinário ser mais explícito, definindo o processo, ou pelo menos, alguns dos procedimentos que se desenrolam no seio deste órgão, quando se trate de apreciar e aprovar ou não aprovar a proposta orçamental. Resulta deste Regimento que existe uma Comissão de Economia e Finanças (a 5.ª comissão), que, entre as demais comissões, deve pronunciar-se na especialidade sobre a porposta orçamental.[628] E nada mais é dito, neste Regimento, sobre este assunto, de importância tão candente, para a vida pública.

---

[628] Ver Rui Guerra da Fonseca, (coord. Paulo Otero), *Comentário à Constituição Portuguesa,* II Vol., Centro de Investigação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Almedina, Maio, 2008, p.972.

Trata-se de uma das Comissões de Trabalho Permanentes[629]/[630], como o determina o artigo 17.º deste regimento. O artigo 33.º estabelece as competências das Comissões de trabalho, cuja alínea h) se refere à análise dos projectos do Plano Nacional e do Orçamento do Estado. Nas suas sessões de trabalho, as Comissões podem pedir a presença de membros do Governo[631] e de outros responsáveis de organismos governamentais (art.ºs76.º e 77.º), para a prestação de esclarecimentos, tal como solicitar o envio de documentos, informações e relatórios aos órgãos centrais e locais da Administração do Estado, empresas públicas e mistas[632] (art.º78.º).

De acordo com o artigo 83.º, as Comissões podem efectuar reuniões conjuntas, sempre que a matéria a tratar seja de interesse comum, como será o caso da apreciação do Orçamento do Estado. Das reuniões das comissões, devem ser elaboradas actas contendo as matérias tratadas e o resultado das votações (art.º 86.º). O artigo 85.º dispõe que as comissões podem adoptar regulamentos próprios, na ausência dos quais devem aplicar as regras do Regimento.

A aprovação do Orçamento é considerada uma matéria à qual deve ser dada a máxima prioridade (art.º44.º, al.d) e tem lugar em sessão plenária da Assembleia Nacional (art.º48.º, n.º3).

O artigo 99.º do Regimento define em que condições podem os deputados introduzir propostas de alteração aos projectos de lei, determinando que as propostas emitidas antes das reuniões devem ser levadas ao conhecimento da Comissão competente e à entidade que tenha apresentado o projecto de lei. De igual modo, quando tais propostas visem modificações substanciais desses projectos, devem estes últimos ser enviados às Comissões competentes para pronunciamento. Se perante a circunstância das propostas terem surgido durante um debate, este deverá ser suspenso, até que o parecer da Comissão seja emitido.

---

[629] Nos termos do artigo 17.º do Regimento da Assembleia Nacional são comissões de trabalho permanentes: 1.ª comissão – assuntos constitucionais e jurídicos, regimento e mandatos; 2.ª comissão – defesa, segurança nacional, ordem interna; 3.ª comissão – relações exteriores, cooperação internacional e comunidades angolanas no estrangeiro; 4.ª comissão – Administração e poder local; 5.ª comissão – economia e finanças; 6:º comissão – educação, meio ambiente, acção social, emprego e antigos combatentes; 8.ª comissão – família, juventude, infância e promoção da mulher; 9.ª comissão – direitos humanos, petições, reclamações e sugestões dos cidadãos.

[630] Além das comissões permanentes existem as comissões eventuais e as comissões parlamentares de inquérito, como dispõe o artigo 16.º daquele Regimento.

[631] A presença destes nas sessões das comissões é efectuada por convocatória do Presidente da Assembleia Nacional, dirigida ao Primeiro-ministro, que conterá as perguntas e os pedidos de esclarecimento (art.º61.º, n.º2).

[632] Na letra da lei: unidades económicas estatais e unidades económicas mistas.

Presume-se do articulado deste Regimento que dispõe sobre o desenvolvimento do trabalho das Comissões na generalidade, o que leva a aduzir que questões de maior detalhe sobre o funcionamento de cada Comissão e, designadamente, da Comissão de Economia e Finanças e seu relacionamento com as demais Comissões, na apreciação da proposta orçamental deverá fazer parte do seu regulamento interno, ao qual não tivemos acesso[633].

No entanto, da leitura de algumas Actas da Assembleia Nacional, referentes a sessões de aprovação da proposta orçamental, retiramos as seguintes impressões: que a apresentação da proposta do orçamento pelo Governo ao Parlamento é feita em plenário, onde aquele se limita a traçar o quadro macroeconómico, político e social internacional fortemente influenciador do mesmo quadro doméstico, contudo, a discussão que é realizada em torno da proposta não é suficientemente demonstrativa de um domínio das matérias de natureza técnico-financistas públicas, por parte dos parlamentares.

Significa dizer que, por falta desse conhecimento, as discussões se perdem, maioritariamente, em aspectos de índole política, em configuração de “farpas” que os parlamentares de outras cores políticas lançam ao partido de maioria parlamentar, este mesmo com deputados pouco conhecedores de matéria tão complexa como é a orçamental. Por outro lado, pesa aqui também o facto de não estar a ser aplicado o mecanismo de prestação de contas, nem ao nível do Parlamento, através da apresentação e análise da Conta Geral do Estado, nem ao nível do Tribunal de Contas que haveria de dar o seu parecer sobre este documento.

Assistiu-se, por isso, ao longo das várias legislaturas, a um questionar ligeiro, muito pela rama dos meandros - que por serem meandros têm ficado mesmo por aí -, que representam as questões orçamentais, limitando-se o Parlamento a aprovar o Orçamento, que o Governo lhe colocava sob os olhos, acrescendo a esse facto a falta de prestação de contas. Além disso, instalou-se o hábito de, no meio do ano, se proceder à rectificação do Orçamento, por se constatar serem as previsões contidas no Orçamento inicialmente aprovado, insuficientes para os gastos públicos o que já de si não é um bom indicador no que se refere a disciplina financeira[634].

---

[633] Para obtermos um melhor esclarecimento do papel de controlo da Assembleia Nacional, elaborámos um questionário, endereçado a este órgão, cujo Presidente autorizou o uso do direito de resposta, mas que nunca se concretizou.

[634] Naturalmente que motivação diferente teve a rectificação do Orçamento do Estado, aprovado para o exercício de 2009, que em função do que se disse a respeito da forte dependência das receitas do

viii) Uganda

O quadro legal que neste país regula as finanças públicas, desde o nível central ao local, destaca-se pela variedade, sendo de referir, entre outras leis, a Constituição de 1995, à cabeça, a Lei Orçamental de 2001, a Lei do Poder Local de 1997, a Lei da Regulação das Finanças e Responsabilização do Poder Local de 1998, a Lei das Finanças Públicas e Responsabilização (PFAA) de 2003.

O artigo 155.º da Constituição comete ao Presidente a faculdade de apresentar o Orçamento perante o Parlamento, até 15 dias antes do início do novo ano fiscal, caso o não faça antes. Os poderes orçamentais do Parlamento encontram-se previstos no artigo 79.º daquele texto fundamental, mas o poder de emenda deste órgão está consagrado nos artigos 156.º a 160.º.

A proposta orçamental, ao ser apresentada ao Parlamento, antes de ser discutida pelo Plenário, é apreciada pela Comissão Orçamental, de carácter permanente, que tem competência para sugerir alterações, às quais os funcionários do Ministério das Finanças podem objectar, durante as sessões de apreciação, por esta comissão, sendo os diferendos resolvidos entre os "contendores"[635]. Esta comissão tem poderes semelhantes aos de um tribunal superior para questionar e obter informações junto de funcionários públicos ou de qualquer cidadão[636].

As mais recentes alterações legislativas em matéria financeira, resultaram na criação de um departamento cuja missão consiste em apoiar os deputados na análise da proposta orçamental, e por via destas alterações foi, também, determinado que o Governo deve submeter a proposta ao Parlamento, três meses antes da data normal de sujeição do orçamento[637].

De acordo com a Constituição, o Parlamento não pode debater o aumento ou redução de um imposto, a não ser que um Ministro inicie o debate em nome do Governo. Conforme dispõe o artigo 93.º, n.º1, o Parlamento ugandês não goza da prerrogativa de aumentar ou reduzir impostos.

---

petróleo, fora aprovado de acordo com preços de mercado do "crude", que sofreram uma descida vertiginosa, sendo esta um sintoma da crise financeira que assola o mundo inteiro.

[635] Cfr.Daisy Owomugasho, *Uganda,* in *Budget Transparency…*, cit., p. 286.

[636] Cfr. Daisy Owomugasho, *Uganda*, in *Budget Transparency…*, cit., p. 287.

[637] Cfr. John K. Johnson, *The Role of the Parliament…*, cit., p. 11.

b) Poderes de Emenda Parlamentar em face dos Valores Democráticos e de Representação

A existência de duas reservas prosseguidas por órgãos distintos relativamente a uma mesma matéria, faz-nos perceber quão importante e elementar é o procedimento orçamental, para a continuidade e implementação das políticas que visam a realização dos fins do Estado. Mas também nos leva a compreender que ainda que cada um desses órgãos, a seu tempo, exerça os respectivos poderes, esse exercício acarreta algumas especificidades que arrastam consigo a necessidade de haver uma colaboração inter-orgânica, já que nada obsta que a reserva de iniciativa governamental se veja submetida à apreciação, durante o processo orçamental, pela reserva parlamentar, a quem compete o papel aprovador do que, ao nível da primeira reserva, não passa de um mero projecto[638].

A conflituosidade que se gera sempre entre a reserva parlamentar e a reserva governamental, em matéria orçamental, tem aparecido reflectida nos Textos Constitucionais de raiz parlamentar[639], não constituindo excepção, como se viu, os países que acima foram referidos.

---

[638] Mas nas relações que mantém com o Executivo, mesmo no plano orçamental, o Parlamento goza de poderes de controlo sobre os gastos e actividades realizadas pelo poder executivo, esta é uma das três principais funções do órgão parlamentar. Como afirma John Johnson, *The Role of the Parliament..,* cit., p.2, os Parlamentos representam a diversidade de indivíduos e de grupos na sociedade; como suprema instituição legislativa da nação, os Parlamentos criam as leis que regem a sociedade e são incumbidos de controlar os gastos do Executivo e a sua performance".

[639]John K. Johnson, *The Role of Parliament…, cit.*, p.7 e ss., ao estudar as relações que se desenrolam entre o poder legislativo e o poder executivo, aponta os factores que influenciam o exercício das funções do poder legislativo, referindo-se ao grau de independência e de fiscalização que este apresenta em face do poder executivo, tanto nos sistemas de matriz parlamentar como de matriz presidencialista. Chega mesmo a classificar o órgão legislativo segundo quatro tipos, sendo os três primeiros designados, por ordem crescente de independência, poder de influência e eficácia na actuação: "rubber stamp", "arena", "transformative" e "emerging" (os que se encontram em processo de mudança, que se caracteriza por passar a haver uma maior influência sobre as políticas governamentais). A França é um bom exemplo desta relação conflituosa entre o Parlamento e o Governo, no âmbito da decisão orçamental, que recai sobre a proposta orçamental. Começa por ser a própria Constituição a encerrar limites à actuação do Parlamento, no uso da faculdade de introduzir emendas àquela proposta. De acordo com Paul Amselek, *Le Budget de l'État et le Parlement sous la V. Republique*, in *Les 40 Ans de la Cinquième Republique*, Revue de Droit Publique et de la Science Politique en France et à l'Étranger, LGDJ, 1999, p.p.1463-1465, os constrangimentos que se colocam ao Parlamento resultam da faculdade que é atribuída constitucionalmente ao Governo de recorrer ao mecanismo do voto bloqueado e a questão de confiança. Albert Mabileau, *La Compétence Financière…, cit.,* p.p.64-66, refere-se também às particularidades do processo orçamental, cujo projecto é sempre de iniciativa governamental, mas cuja aprovação se encontra a cargo do Parlamento que se "encontra sempre na defensiva; a arma essencial que lhe permitia passar ao contra-ataque, o direito de emenda foi-lhe praticamente retirada.". Cfr., Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., pp.527-528.

Se momentos houve em que, o exercício da reserva parlamentar foi observado como uma mera figura de estilo, incapaz de modificar os propósitos traçados pelo órgão executivo, plasmados no projecto orçamental, passou, igualmente, em momento posterior, a admitir-se que a intervenção parlamentar tem para uns as suas conveniências e as suas inconveniências para outros. Contudo, os relatos que temos tanto do passado como das experiências mais recentes, têm demonstrado, que essa intervenção parlamentar, um pouco por todo o lado, se caracteriza por ser uma intervenção limitada[640]/[641] de foro constitucional, havendo mesmo quem defenda que mais benéfica para a relação inter-orgânica e bem assim para a salvaguarda dos actos do actual órgão de aprovação, o Parlamento[642].

A oportunidade que é dada quando, pelo menos, ela existe ainda que em certos casos, de modo apenas formal, para que o Parlamento exerça uma faculdade de que é incumbido, por quem o elegeu, no que diz respeito ao "*power of the purse*" não poderá ser escamoteada ou mesmo adiada, pela ausência ou a alegada ausência de conhecimentos e informações sobre os propósitos do Governo, contidos no plano financeiro projectado para cada exercício financeiro, pois, a ser assim, ficam

---

[640] Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., p.529, admite que tal limitação é compreensível uma vez que "*um reconhecimento de uma liberdade integral ao Parlamento, que permitisse a este órgão, através da aprovação de propostas ilimitadas de alteração à proposta do Governo, fazer aprovar normas que se afastassem substancialmente das apresentadas pelo Governo, poderia levar, no extremo, a uma total desfiguração da proposta governativa que colocasse em causa a autonomia da reserva constitucional de iniciativa legislativa constitucionalmente atribuída a este órgão*". Se a faculdade de introduzir propostas ilimitadas poderia "desfigurar", como diz este autor, a proposta do Governo, não é menos verdade que muitas das limitações que são impostas ao órgão parlamentar acabam por debilitar a sua intervenção, já que àquelas se acresce a inércia dos Parlamentos, quantas vezes, pouco afoitos na discussão dos assuntos de natureza orçamental. Esta posição do autor aparece justificada mais adiante na sua dissertação, com uma proposta que visa afastar o Parlamento do papel de órgão aprovador do orçamento, como se irá ver mais à frente, neste trabalho. Armindo Monteiro, *O Orçamento…*, cit., p.p.152-157, num contexto diferente do actual, defendeu que era importante que as Câmaras não se imiscuíssem em assuntos de ordem financeira, *votando despesas e cortando receitas*, sob pena de não poderem depois disso, exercer qualquer controlo sobre os actos de gestão do Governo e mais do que isso confundirem-se os seus actos com os do Executivo. Referindo-se aos limites da intervenção parlamentar, Albert Mabileau, *L Compétence Financière…*, cit., p. 53, comenta que "*a liberdade de actuação do Parlamento, em face das limitações constitucionais dependem essencialmente das relações de força ou de colaboração que se estabelecem entre as assembleias e o executivo. Na prática, apesar das disposições imperativas, cabe ao Governo permitir ou bloquear as iniciativas parlamentares.*".

[641] Essa limitação existe, por resquícios do passado, pois as Câmaras tiveram, a dado passo da história referente aos procedimentos orçamentais, que ser arredadas dessas lides, pela sua complexidade, pelo não directo envolvimento na execução das políticas públicas e perante outras tantas razões, o próprio dualismo jurídico-legislativo não surge por razões de mera dogmática jurídica, como é sabido.

[642] Sustentando que a aprovação parlamentar deve, actualmente, considerar-se "um enorme tigre de papel", Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., p.645, afirma que a intervenção parlamentar na fase de apreciação da proposta orçamental, visa, apenas, aparentemente conferir ao Parlamento o papel de controlo sobre o Governo e sobre o Orçamento, pois na realidade tal intervenção não é senão um modo de acentuar a "desresponsabilização do executivo", mais do que "um factor de credibilização do Parlamento.".

colocados em causa os objectivos visados pelo princípio da representação. Como se sabe o "*power of the purse*" é essencial para a concretização dos valores subjacentes aos ideais de representação e da democraticidade[643].

Na prática, porém, a aprovação pelo Parlamento tem vindo a ser uma mera formalidade, por todas as razões já conhecidas e, ainda, pelas limitações que em muitos casos lhe são impostas. Por uma razão ou por outra, na prática, a aprovação quase não passa de um voto de confiança ao Governo[644].

Nos anos mais recentes tem aumentado, tanto a nível de cada país como a nível internacional o grau de preocupação dos órgãos parlamentares relativamente ao problema da corrupção dos Governos. Denota-se, hoje em dia, que a literatura de especialidade se tem dedicado ao estudo do fortalecimento do órgão parlamentar[645],

---

[643] Joachim Wehner, *Legislative Arrangements for Financial Scrutiny: Explaining Cross-National Variaton*, in *The Role of Parliaments in the Budget Process*, Ed. Por Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst e David Olson, World Bank Institute, Washington, D.C. , 2005, p.2.

[644] Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., p. 647 e 649, considera que a aprovação parlamentar do orçamento é mais um acto de resignação do que um voto de confiança, daí que o autor defenda, em face dos antecedentes que estão na base da sua teoria, que seja dada importância à fiscalização ex-post e não ex-ante, com vista à responsabilização dos actos do Governo.

[645] Num grande número de casos, os textos constitucionais de matriz parlamentar restringem o poder de introduzir emendas à proposta orçamental. A posição referida no texto tem opositores na doutrina, que defendem não dever o órgão que aprova o orçamento propor alterações à proposta orçamental de modo a não se envolver nas opções do Governo, a quem compete elaborar essa proposta, podendo, assim, manter a sua autonomia e distanciamento em relação àquelas opções, ficando mais fortalecido na fiscalização dos actos de gestão daquele órgão, para a sua responsabilização mais efectiva. Robert Hertzog, *Les Pouvoirs ...*, cit. p. p. 298, 303-304 e 310, é particularmente crítico, relativamente aos poderes de aprovação da proposta orçamental do Parlamento francês, que considera poder ser mais útil no exercício de outras funções, designadamente, a função de controlo sobre a execução orçamental. Segundo este autor, "a prática política, apoiada na doutrina do poder parlamentar, fez da apreciação do projecto de lei de finanças um episódio central da vida política, pelo facto de o momento em que o Governo dá conta do conjunto das suas políticas, em que se decidem as orientações da economia nacional e onde se podem expressar os interesses dos grupos sociais. (…) Ora, tudo isto repousa num mal entendido que consiste em pretender que o Parlamento decide sobre a lei de finanças, o que formalmente é verdade: sem aprovação não há lei. (…) A decisão supõe a responsabilidade. Ora, ninguém considera que o Parlamento é responsável da boa ou má política orçamental e dos erros que figuram nos documentos adoptados e votados por ele. O orçamento permanece, apesar da sua passagem pelas assembleias, obra do Governo (…). Ali onde o Parlamento decide, não controla. (…) O Parlamento poderia assim salvar o seu poder em matéria financeira através da sua função de controlo, que é sem dúvida a menos contestável das suas missões e aquela em que existe acordo em considerar que ela é a maior vocação a ser desenvolvida e melhorada.". Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, p.p.622-652, defende uma proposta interessante, que consiste em ser o orçamento aprovado já não pelo Parlamento, mas por acto legislativo do Governo. A proposta do autor assenta em três pressupostos fundamentais: 1. ser o orçamento aprovado por decreto-lei autónomo do Governo, precedido de debate perante o Parlamento, de modo a haver o pronunciamento da oposição parlamentar e ser dada publicidade às políticas governamentais; 2. ser aprovado um orçamento plurianual pelo Parlamento, com o período de duração de uma legislatura, cujos orçamentos anuais em que se desdobra, seriam aprovados pelo modo acima proposto; 3. sujeição da Lei do Orçamento à lei do enquadramento orçamental e à Lei do Orçamento plurianual. Para este autor, "Diferentemente, o Parlamento, embora veja a manutenção do poder de aprovação e de modificação orçamental assegurados constitucionalmente, encontra-se na prática cada vez mais limitado nos seus poderes de conformação material, seja pela diminuição das exigências de especificação orçamental, seja pelo

enquanto órgão de fiscalização dos actos do Governo e principalmente no que concerne ao modo como este gere os dinheiros públicos. E tal preocupação só é justificável pela predominância do Governo no comando do poder político, no controlo dos recursos financeiros, no desenvolvimento das políticas e implementação das leis, na iniciativa da produção legislativa, na gestão dos principais contratos da Administração e na gestão dos programas governamentais[646].

Mas, também tem vindo a ganhar alguma projecção doutrinária, a tese de que deve ser dada ao Governo a prerrogativa de aprovar o Orçamento, já que lhe cabe a sua execução, de modo a que este "apareça diante do país e não por detrás do Parlamento, como o artífice de um equilíbrio que lhe pertence realizar, sem desculpas de outra maneira válidas"[647], proporcionando-se, desse modo, "a junção da competência do órgão responsável pela elaboração do projecto, com a legitimidade do órgão que vai ser responsável pela sua execução."[648].

Feita uma análise global ao quadro que acima se deixou traçado, com relação ao poder de emenda de que gozam os Parlamentos em alguns países africanos, conseguimos observar que, não obstante em grande parte dos casos existam normas constitucionais sobre o exercício desses poderes, isso apenas acontece de modo formal, uma vez que, na prática, existem muitas debilidades que constituem fortes entraves para esse exercício: ou por imprecisão das normas constitucionais que remetem para lei ordinária ainda não em vigor, ou por inexistência de normas constitucionais que regulam tal matéria, ou porque havendo a base legal requerida é inexistente a organização necessária ao nível da estrutura parlamentar, no que concerne à existência de Comissões Parlamentares com capacidade para, na base de acções de investigação poderem efectuar propostas de emenda à proposta orçamental,

---

alargamento dos poderes governativos ao nível da modificação do conteúdo orçamental, seja, ainda, pela não execução governativa das despesas ou pelo não cumprimento das previsões de receitas, tudo contribuindo para o aumento de poderes governativos em sede orçamental. (…) Na verdade, a considerar-se que a execução orçamental é um domínio da exclusiva competência do Governo, este executará as verbas, realizando as despesas, de acordo com o seu critério, estando apenas vinculado ao cumprimento das despesas a que se não possa furtar. (…) A Lei do Orçamento vive, assim, espartilhada entre dois órgãos, sendo que todo o regime jurídico associado a esta lei se encontra elaborado de modo a protegê-la das intervenções do Parlamento, o que não deixa de ser paradoxal, tendo em conta que é, precisamente, o Parlamento que tem a competência para a sua aprovação. (…) Esta opção não inviabilizaria, antes clarificaria, o controlo parlamentar sobre o Orçamento inserindo-o no contexto do genérico controlo sobre a actividade do Governo, que, para respeitar a separação de poderes, tem de se equilibrar entre a fiscalização e a responsabilização do órgão executivo.".

[646] Cfr. John K. Johnson, *The Role of Parliament…*, cit., p.1.

[647] Cfr. Fernando Emygdio da Silva, *A Reforma do Orçamento em Portugal: Política e Técnica*, apud Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., p.650.

[648] Cfr. Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit., p.650.

ou à existência de comissões especializadas de economia e finanças, que de modo entrosado com a Comissão de Contas Públicas, consigam congregar toda a informação necessária e útil.

O exercício do poder de emenda da proposta orçamental insere-se nos amplos poderes conferidos ao Parlamento, como órgão de representação dos interesses dos cidadãos e o seu modo de demonstrar esse poder de representação[649], nessa fase, consiste na capacidade de analisar de modo fidedigno, se o plano financeiro do Governo corresponde, em cada ano, àqueles interesses, ao invés de ser uma mera caixa de ressonância das propostas adiantadas por aquele órgão[650]. Para que tal suceda é necessário que esteja por de dentro das actividades propostas, o que só é possível se o Parlamento estiver dotado de meios técnicos e humanos capazes de, com a rapidez que o processo orçamental encerra, alertar os deputados para de modo ponderado decidirem, ponderação essa, que terá de ir ao ponto de sugerirem modificações à proposta orçamental (haverá de ser dada capacidade às Comissões para sugerirem essas alterações, quanto mais forte fôr essa capacidade, mais analítico é o processo de apreciação da proposta orçamental e mais credível se torna o papel do órgão parlamentar).

Não importa, por isso, que constitucionalmente estejam previstos amplos poderes, quando, na prática, o órgão parlamentar está cerceado para executar o seu papel de representante dos interesses dos cidadãos. Pois, a apreciação da proposta não é um mero exercício rotineiro, repetitivo e enfadonho, uma vez que está em causa a aprovação de modo sério dos parâmetros em que se vai mover a gestão dos dinheiros públicos arrancados com sacrifício ao sector privado, que por ironia desta classificação economicista, vai ser privado das suas poupanças com vista a cobrir as despesas públicas, "supostamente" em benefício do bem comum.

Pelos motivos acima referidos não pode o órgão parlamentar de ânimo leve, na fase de apreciação do Orçamento ceder de "mão beijada" aos propósitos do Governo,

---

[649] As limitações ao exercício do poder de emenda do Parlamento francês, constituem, em nosso entender, um bom exemplo da quebra do princípio da representação na aprovação orçamental, inviabilizado pelo risco de desvirtuar a proposta do Governo, a quem a Constituição atribui amplos poderes, que se manifestam por ocasião da aprovação da lei de finanças. Cfr. Albert Mabileau, *La Compétence Financière…*, cit., p.p. 53 e 57, ao comentar as normas constitucionais de 1958 (art.ºs 40.º e 42.º), relativas ao procedimento legislativo e, em particular, o procedimento orçamental, diz expressamente que a predominância governamental em matéria financeira aumentou, ao passo que a liberdade de acção do Parlamento diminuiu de modo singular.

[650] De acordo com Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento...*, cit., p. 591, o estabelecimento de limites ao Parlamento ao poder de modificação da proposta orçamental, transforma-o em "mero órgão de ratificação de uma lei elaborada (quase definitivamente) pelo Governo.".

sem ter pelo menos alguma certeza de que por A mais B, estes são requeridos para a satisfação dos interesses da comunidade que representa, e que não obedecem a desígnios de maiores sacrifícios, tanto do lado da arrecadação das receitas, como do lado da realização das despesas, em prol da concretização dos princípios democráticos que regem as sociedades do mundo moderno.

Ora, não que entendamos que os interesses destes dois órgãos sejam contrapostos, como já o foram antes, mas ainda que assim não aconteça, certo será que os dinheiros públicos não podem ser deixados a bel prazer do Governo e sua Administração, devendo a sua gestão, a cada passo, ser avaliada através do mecanismo da prestação de contas, tanto do ponto de vista político como técnico, conducente à responsabilização pelos resultados.

Numa altura em que as tecnologias de informação estão ao alcance das instituições estaduais, movimentado estas grandes somas de dinheiro, não é compreensível que os Parlamentos não tirem partido destes meios tecnológicos, cuja execução seria viabilizada por quadros humanos de formação superior adequada aos propósitos e objectivos das Comissões que os integram, de modo a permitir que os deputados decidam sobre os conteúdos da proposta orçamental, com conhecimento de causa e cientes de que a sua aprovação vai ao encontro dos interesses dos seus representados.

Por isso, a imposição de limites ao poder de emenda à proposta orçamental, embora possa reduzir a actuação do Parlamento na apreciação deste documento previsional, o não exercício desse poder, já de si limitado, pelas normas constitucionais ou legais, por ausência de informação e conhecimentos técnicos para a sua avaliação, já não são admissíveis. Não vale, por essa razão, continuar a afirmar que a matéria é complexa e que em face dessa complexidade ceda a pouca bagagem técnica dos deputados, relativamente à matéria a tratar ou a apreciar.

Porque então, mais vale não autorizar do que autorizar mecanicamente ou de forma autómata, como se à vista desarmada tudo estivesse perfeito. Mas, para os autores que atribuem aos poderes formais do Parlamento uma quase falência institucional, não deixa de haver uma receita, que não sendo uniforme para as inúmeras experiências parlamentares em matéria orçamental, qualquer que seja a forma de Governo adoptado, apresenta alguns contornos, que vale a pena aqui alinhar: a) a capacidade de introduzir alterações à proposta orçamental de modo efectivo, depende de saber se é exercida ao nível da Plenária ou ao nível das Comissões que

integram o órgão parlamentar[651]; b) o espaço de tempo de que dispõem as comissões para a apreciação da proposta orçamental[652]; c) o número de comissões que intervêm na apreciação da proposta e a interacção que se desenvolve entre elas[653]; d) o acesso das comissões para efectuarem uma pesquisa independente e obterem informações acerca dos serviços da Administração[654].

Já passou o tempo em que o receio das liberalidades dos parlamentares impunha a necessidade da existência de leis-travão, sendo hoje a realidade um pouco diferente, em face de que os factores que contribuem para o desequilíbrio das finanças públicas não residem tanto nas iniciativas parlamentares, mas nas iniciativas do Executivo, que como se sabe é o órgão a cargo de quem se encontra a gestão de todo o quadro económico das nações, por isso representa e apresenta-se como uma autoridade na matéria, só contrariável se, e quando o órgão parlamentar puder penetrar e entender os meandros da complexa gestão macroeconómica.

Contudo, grande parte dos Textos Constitucionais de matriz parlamentar da actualidade continua a conter disposições que vedam o poder de emenda dos Parlamentos, constituindo verdadeiras cláusulas travão do exercício daquele poder, evitando que as Assembleias alterem a proposta orçamental durante a apreciação, por via de aumento de despesas ou diminuição de receitas.

Portugal e os países que no passado foram suas colónias adoptaram uma orientação diferente, deixando de modo franqueado a faculdade de os Parlamentos introduzirem alterações à proposta orçamental, pelo menos à primeira vista, sem quaisquer restrições. Mesmo em face dessa abertura constitucionalmente prevista, em alguns destes países, falta a perícia para fazerem "*jus*" à faculdade de que dispõem e que a Lei Fundamental lhes concede. Em relação a esta, valeria dotarem-se dos mecanismos adequados para que tal faculdade passasse a ser efectiva e não meramente formal.

Tudo isto, na perspectiva de um reforço dos poderes parlamentares, na apreciação da proposta orçamental. Já numa perspectiva que abandone esta ideia, enveredando-se para a desresponsabilização do Parlamento em face das políticas governamentais, contidas na proposta orçamental, pelas quais haverá apenas e tão só que responder o Governo que as traça, não passando por um comportamento do

---

[651] Cfr. Warren Krafchick e Joachim Wehner, *The Role of Parliament…*, cit., p.9.
[652] Cfr. Warren Krafchick e Joachim Wehner, *The Role of Parliament…*, cit., pp.10.
[653] Cfr. Warren Krafchick e Joachim Wehner, *The Role of Parliament*, cit., pp.10-12.
[654] Cfr. Warren Krafchick e Joachim Wehner, *The Role of Parliament*, cit., pp.13-15.

Parlamento, como hoje acontece, ao legitimar pela aprovação a proposta orçamental, este problema só se colocaria ao nível do orçamento plurianual, já que de acordo com os defensores desta posição, esta ainda seria objecto de oposição parlamentar, e apenas os seus orçamentos anuais passariam a ser objecto de aprovação orçamental, mas, ainda assim, dizíamos, o reforço do Parlamento em relação a esse orçamento plurianual seria de se colocar.

A proposta de Tiago Duarte, que deixámos expressa em páginas anteriores, não será tão radical, em nosso entender, quando "deixa a porta aberta" para uma discussão em sede parlamentar, de modo a serem ouvidas as contraposições à proposta apresentada pelo Governo, por outras cores políticas.

Fica por dizer se tal discussão ou se o seu resultado é para ser levado em linha de conta pelo Governo aquando da sua aprovação. Porque se ainda assim não se verificar qualquer eficácia em termos da consideração dos resultados da análise parlamentar da proposta, então aí sim, poder-se-á dizer que a responsabilização do Governo está a ser exemplarmente executada.

Caso contrário, parece-nos que a referida legitimação a que se pretende fugir ou pelo menos evitar, continuará a produzir os seus efeitos. De todo o modo, parece-nos que ao permitir que o Governo aprove a sua proposta, o autor está a desfechar um golpe de misericórdia à fiscalização política "*ex-ante*"[655] do Orçamento, que se nos afigura importante, principalmente no que diz respeito ao despesismo que vem caracterizando os Governos hodiernos.

É que a fiscalização "*ex-post*" vai verificar, se entre o que foi orçamentado e programado e o que foi despendido, não foram violadas as regras de boa gestão ("*value for money*"), com vista à responsabilização do Executivo e sua Administração, ao passo que a primeira visa atingir objectivos de prevenção. O maior problema, em relação à fiscalização política, a exercer por ocasião da análise da proposta orçamental, coloca-se na inércia do Parlamento, que, como bem diz Tiago Duarte se pode resumir a uma "mera ratificação".

Há ainda que referir que a remissão ao Governo do poder de aprovação da proposta orçamental constituirá a negação dos objectivos políticos que subjazem à regra da plenitude orçamental. Ficará sem razão de ser, pelo menos do ponto de vista político, o exercício do controlo antes da execução orçamental, o que, desde logo,

[655] Cfr. Rick Stapenhurst, *The Legislature and the Budget*, World Bank Institute, 2004, p. 3.

poderá vir em reforço de casos de desorçamentação, numa fuga maior e mais escancarada do sector público para formas de direito privado. Como afirma Fernando Silveiro Xarepe, ao referir-se às sociedades de capitais públicos, "o recurso a estas sociedades surge, para sob o manto de só assim se atingir uma eficiência e flexibilidade maiores, se furtar a actividade exercida a certo e determinado tipo de controlo e/ou de responsabilização."[656].

Ainda sobre a roupagem privada sob que aparece a gestão de fundos públicos, Sousa Franco assevera que "além de não terem substrato realmente privado e não exercerem qualquer actividade que lhes dê receitas privadas ou mercantis, estas formas de organização escapam à disciplina e ao controlo típico dos dinheiros públicos sem que neles funcionem os mecanismos próprios de verdadeiras organizações privadas"[657].

Poder-se-á referir que sacrificar a regra da plenitude, perante uma maior responsabilização do Governo, é outra via de criar as condições para "ilibar" o Parlamento de qualquer responsabilização, em face da proposta apresentada pelo Governo, pois o resultado que se obtém é o mesmo, mas alcançado de modo mais objectivo e directo, sem os rodeios que sempre exige o pronunciamento do Parlamento, por ocasião da apreciação da proposta governamental.

Talvez a proposta deste autor logre aceitação, num contexto como o alemão, já que é neste ordenamento jurídico que se têm levantado, recentemente, vozes mais clamorosas para a mudança, ou como o ordenamento português, onde não deixará de haver quem a ela se contraponha, e certamente em maior número, que os que votem a seu favor… Conservadores??!!... É provável!

Mas, temos muitas dúvidas de que tal solução se enquadre bem ou sequer se enquadre, em países africanos onde vigorem regimes monopartidários ou monopartidários acobertados num pluripartidarismo incipiente, até como protecção dos valores de representação e democráticos, que a muito custo se pretende defender, já que neles, o poder executivo é muito forte, quase ofuscando os demais poderes, que gravitam à sua volta e, por isso, o poder legislativo aparece enfraquecido, senão mesmo agonizante[658]. Tal situação é notória, por ocasião da discussão da proposta

[656] Cfr. Fernando Silveiro Xarepe, *O Tribunal de Contas, as sociedades comerciais…*, cit., p.p.74-75.
[657] Cfr., António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…Vol I*, cit., p.p.363-364.
[658] De acordo com a opinião de Michael Mataure, *Regional Integration in Africa: Implications for Parliamentary Practices and Procedures*, in *Perspectives on African Governance*, Ed. por Lindlyn Chiwandamira e Mónica Mkanda, IDASA, Fredskopset, 2005-2006, pp.23-24, em muitos países

orçamental, que, como se viu, fruto de um conjunto de factores, alguns dos quais com foro constitucional, minam o papel do órgão parlamentar, que a final ratifica aquela proposta.

Pelo que, se torna mais defensável para estes países, a solução que propugne pelo reforço do papel do Parlamento no conjunto de poderes atribuídos, que lhe permitam introduzir alterações à proposta orçamental, sem deixar de aditar a esse reforço, o papel e actuação da sociedade civil, no quadro da participação.

Os países francófonos que observámos, seguem de perto o modelo francês, que ao abrigo do artigo 40.º da Constituição de 1958[659] e da Lei Orgânica 59-2, de 2 de Janeiro de 1959, que de acordo com o seu artigo 42.º[660], restringia o poder de emenda, conferido ao Parlamento, por ocasião da apreciação da proposta de Lei de Finanças à diminuição de despesas ou aumento de receitas (essencialmente receitas fiscais) ou ainda à substituição de uma receita anteriormente existente por uma nova receita de montante pelo menos equivalente.

Não era permitido o exercício deste poder quando se tratasse de pretender aumentar despesas (mesmo que se trate de compensar este aumento com uma poupança ou com um aumento de receitas do mesmo montante) ou de diminuir os recursos existentes[661]/[662].

---

africanos, o executivo controla todos os passos do órgão parlamentar, sendo aquele responsável pela determinação do nível de despesas dentro do orçamento parlamentar, assim como quando liberta ou retém fundos. O autor julga que a separação de poderes é um princípio que está mal resolvido entre os três poderes, gerando-se, conflitos entre eles. Essa situação é mais evidente quando um partido maioritário detendo um número significativo de lugares no Parlamento, forma Governo. Em casos como esse, a câmara de representantes é vista como a extensão do executivo e por isso não é de se esperar que questione ou contradiga as decisões e acções do executivo de maneira nenhuma, actuando antes como um *rubber stamp*.

[659] Nos termos deste artigo não *são admissíveis as propostas e emendas parlamentares sempre que elas provoquem uma diminuição das receitas públicas ou a criação ou agravamento de uma despesa pública*.

[660] Segundo este artigo *nenhum artigo adicional, nenhuma emenda a um projecto de lei de finanças pode ser apresentado salvo se tiver por objectivo suprimir ou reduzir efectivamente uma despesa, criar ou aumentar uma receita ou assegurar o controlo das despesas públicas*.

[661] Cfr. Paul Amselek, *Le Budget de l'État et le Parlement sous la V.e République*, in Les 40 Ans de la Cinquième Republique, Revue du Droit Public, LGDJ, 1999, p. 1456. Segundo este autor, a limitação ao poder de emenda do Parlamento circunscreve-se ao essencial: "as assembleias têm, em definitivo, conservado intacto o seu papel originário de protecção dos contribuintes e de controlo "da necessidade da contribuição pública" que lhes é reconhecida pelo artigo 14.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Elas podem reduzir as despesas projectadas pelo Governo, perseguir os gastos em desperdícios ou a má utilização dos dinheiros públicos; elas podem recusar ou diminuir os aumentos de impostos que o Executivo solicite, ou ainda introduzir melhoramentos no sistema fiscal existente, mantendo-lhe o mesmo rendimento. Estes poderes revestem, na época actual, uma importância acrescida."

[662] Em matéria de alteração de propostas referentes a despesas, a limitação incide sobre a não admissão do aumento de qualquer despesa, por isso não é admitida proposta que vise diminuir uma despesa ainda que seja compensada com o aumento de outra despesa. No que se refere a receitas, não são admitidas

Recentemente, (2001) a Assembleia Nacional francesa deu início a uma ampla reforma orçamental, que dentre muitas frentes, contempla a expansão do poder parlamentar de alteração das despesas[663], ao abrigo do que dispõe a Lei Orgânica n.º2001-692, de 1 de Agosto de 2001.

Os países africanos anglófonos seguem, mais ou menos de perto, o sistema do Reino Unido, onde a lei-travão se aplica em relação a propostas que pretendam o aumento das receitas, fazendo jus aos primórdios da intervenção parlamentar na defesa dos interesses dos contribuintes e ainda onde esta intervenção é de algum modo ténue, pela forma como está estruturado o processo de apreciação da proposta orçamental, em termos do prazo em que se verifica essa apreciação, o papel desenvolvido pelas comissões e o tipo de informação que é prestada.

No entanto, alguns países africanos, como é o caso do Uganda, parece que tendem a distanciar-se do papel pouco activo do órgão parlamentar, vindo a reforçar a sua actuação através do recurso a mecanismos que conduzem a uma melhor organização do processo de aprovação do orçamento.

---

propostas parlamentares que visem a diminuição do valor global das receitas. Nem mesmo a técnica que passou a ser desenvolvida pelo órgão parlamentar, pela via de recomendações, convites ou injunções, com vista a contornar o artigo 40.º da Constituição e o artigo 42.º da Lei Orgânica de 1959, tem sido considerada pelo Conselho Constitucional atentatória destas duas disposições fundamentais em matéria orçamental.

[663] Cfr. Rick Stapenhurst, *The Legislature…*, cit., p.3.

Capítulo II

Princípios e Regras Subjacentes aos Poderes Orçamentais

1. Desorçamentação *versus* Consolidação Orçamental: Tendências Actuais de Modo a Proceder-se à Transparência Orçamental

1.1. Generalidades

Numa perspectiva mais global, apesar de termos abordado o tema da desorçamentação a respeito das empresas públicas, vamos agora dedicar a nossa atenção ao fenómeno da desorçamentação, nas modalidades que pode assumir e bem assim as suas características, contrapondo-o a um movimento de sinal contrário, a consolidação orçamental, que nos últimos tempos se tem desenvolvido, em resposta à necessidade de se imprimir maior transparência e estabilidade na gestão dos dinheiros públicos e correspondentes contas públicas, que passaram a ser uma exigência na Europa do Tratado de Maastricht[664], primeiro, e depois, do Pacto de Estabilidade e Crescimento[665].

[664] O Tratado de Maastricht impôs aos países da EU, como condição para a entrada na união monetária, a obtenção de um conjunto de metas numéricas que passaram a ser conhecidas por critérios de convergência orçamentais, e que consistiam em não serem ultrapassados ou serem atingidos determinados índices, quer ao nível do défice orçamental, quer ao nível da dívida pública. Segundo Hedwig Ongena, *La Surveillance Budgétaire aprés le Pacte de Stabilité et de Croissance*, Revue Française de Finances Publiques, n.º68, LGDJ, 1999, p.58, dentre as inúmeras regras orçamentais impostas por este Tratado devem ser colocadas em destaque as seguintes: foram impostos valores de referência para os rácios de défice público e de dívida na ordem de 3% do PIB para o défice e 60% do PIB para a dívida. De acordo com o Tratado o défice de 3% pode ser ultrapassado, apenas quando tal for excepcional e temporário e se situar muito próximo do índice de referência; foi constituído um quadro comum contabilístico, o sistema europeu de contas económicas integradas, de modo a permitir que os Estados membros forneçam os dados contabilísticos à Comissão europeia, tal sistema é extensivo a todos os Estados membros; os procedimentos orçamentais dos Estados membros devem ser estruturados de modo a contribuir para alcançar uma maior disciplina orçamental. De acordo com o artigo 104C do Tratado de Maastricht, "Se a relação entre o défice previsto ou efectivo e o PIB ultrapassar um valor de referência (3% do PIB), a menos que a relação não tenha diminuído de maneira substancial e constante e atingido um nível próximo do valor de referência, ou que o excesso não seja senão excepcional e temporário e que a dita relação não se situe próximo do valor de referência."

[665] O Pacto de Estabilidade e Crescimento adoptado pelo Conselho europeu em Amesterdão em Junho de 1997, cujo objectivo principal consiste em clarificar as disposições do Tratado de Maastricht relativamente à condução da política orçamental no regime da moeda única, conta como elementos essenciais os seguintes: perseguir objectivos orçamentais de médio prazo, próximos do equilíbrio ou do excedente, de modo a que os Estados membros respeitem o índice de 3%, até mesmo em períodos de abrandamento da actividade económica; definir o significado da condição de excepcionalidade, que em princípio deve ser desencadeada quando haja uma abrandamento da actividade económica que implique

E dizemos tratar-se de movimento de sinal contrário, não porque a desorçamentação se coloque no antípoda da consolidação orçamental, mas porque representa um factor de reforço da regra da plenitude orçamental, à qual a desorçamentação constitui uma excepção.

Enquanto os requisitos que conformam a desorçamentação passaram a responder a exigências do maior intervencionismo do Estado na vida económica, pelo facto de este ter vindo a assumir tarefas de carácter empresarial[666], cuja capacidade de resposta à dinâmica das transformações dos fenómenos económicos e sociais requer a adopção de técnicas de gestão em voga no sector privado, senão mesmo a criação de entes, assumindo formas e regendo-se por normas do direito privado[667], ao mesmo

---

uma baixa anual do PIB, em termos reais, de pelo menos 2%, contudo, poderá haver situações em que havendo um abrandamento grave da actividade económica, poderá bastar que se evidencie uma baixa do PIB de 0,75%, para que a excepcionalidade seja invocada; definir o carácter temporário da ultrapassagem do índice de referência de 3% do PIB, que só é considerado como tal, na medida em que persistam as medidas consideradas excepcionais, devendo o excesso verificado descer até ao limite de 3% no ano seguinte àquele em que as condições excepcionais se verificaram; criar medidas expeditas que visem por termo a défices excessivos, com vista a evitar-se a aplicação de sanções aos Estados membros; especificar o escalão de sanções a aplicar em caso de défices excessivos, cuja composição integra uma parte fixa igual a 0,2% do PIB e uma parte variável igual a 1/10 da diferença entre o défice e o valor de referência de 3%; estabelecer um mecanismo de alerta, que consiste em deverem os Estados membros que participam na união monetária apresentarem programas de estabilidade de médio prazo ao Conselho de Ministros e à Comissão europeia, enquanto os que nela não participam deverem ficar sujeitos à apresentação de programas de convergência. Em Julho de 1998 teve início o processo de controlo ou de supervisão da situação orçamental dos Estados membros com vista a assegurar que a disciplina orçamental estava a ser observada na união monetária.

O Pacto explicita, qual o tipo de informações que deve ser prestado, nos programas de estabilidade e nos programas de convergência. Em relação aos primeiros, basicamente traduzem-se em informações sobre os objectivos orçamentais de médio prazo que se situem perto do equilíbrio ou do excedente, sobre os desenvolvimentos económicos previstos e sobre as decisões de política orçamental e económica traçados de modo a serem alcançadas as cifras exigidas. Quanto ao segundo tipo de programas neles devem os Estados membros especificar os seus objectivos de médio prazo de política monetária e a relação destes com a estabilidade dos preços e das taxas de câmbio.

No âmbito da supervisão do Conselho de Ministros, o Pacto estabelece que a análise deste com relação aos programas deveria procurar saber se os objectivos orçamentais de médio prazo fixados nos programas garantiam de modo suficiente margens de manobra para assegurar a prevenção de défices excessivos, se as medidas previstas nos programas conduziriam ou não às cifras orçamentais, se as previsões económicas neles contidas eram realistas, se as projecções contidas nos programs correspondiam às orientações de polítca económica. De igual modo, a supervisão da Comissão europeia deveria incidir sobre o cumprimento estrito das disposições do Pacto.

Tratando-se os programas, de instrumentos para poder ser avaliado o grau de cumprimento dos objectivos orçamentais, pelos Estados membros, sempre que dessa avaliação o Conselho apurasse uma debilidade notória, poderia recomendar a sujeição a medidas de ajustamento, que poderiam consistir em redução de despesas primárias correntes, limitação de pagamento de juros, muitas vezes em associação com a redução da carga fiscal. O prazo limite para os Estados membros atingirem a sua posição orçamental compatível com o Pacto foi o ano de 2002. Cfr. Hedwig Ongena, *La Surveillance Budgétaire…*, cit., pp.58-63.

[666] É sugestiva a este propósito a afirmação de Eduardo da Paz Ferreira, *Dívida Pública…*, cit., p.330, “À imagem de um Estado que tudo publicitava à sua passagem, vai substituir-se a de um Estado que é ele próprio privatizado, quando entra em contacto com a economia.”.

[667] De que são exemplo as sociedades de capitais públicos e as sociedades de economia mista, que como afirma Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado…*, cit., p. 68, “Na minha opinião,

tempo, este fenómeno gerou mecanismos que colocaram os dinheiros públicos sob sua responsabilidade, à margem da fiscalização orçamental exercida pelo órgão de controlo político, já que esses fundos não integram a previsão orçamental[668]. As regras da unidade e da universalidade que presidem à elaboração do Orçamento do Estado, e segundo as quais o Orçamento é um documento único englobando todas as receitas e todas despesas, "viram" vir em seu reforço um balão de oxigénio, suportado pelo processo de consolidação orçamental, contendo medidas de ajustamento tanto ao nível (principalmente) das despesas como das receitas, de modo a conduzir à redução do défice e à diminuição da dívida pública. Na medida em que tal processo de consolidação orçamental implica e impõe uma maior disciplina orçamental, esta será mais exequível, quanto menos dispersas estiverem as receitas e as despesas públicas.

---

pode dizer-se que, ao longo dos tempos, a Administração Pública acabou muitas vezes por passar de uma fuga que se poderia dizer quase inocente a uma fuga consciente e perversa para o direito privado. Para compreender exactamente este fenómeno é preciso lembrar que, tradicionalmente, quando o direito administrativo não espelhava o Estado de Direito e não possuía verdadeiras formas jurisdicionais de protecção, a utilização do Direito Privado pela Administração Pública era favorável ao cidadão; hoje pelo contrário, existe esse perigo de a Administração, através de uma fuga para o Direito privado, se libertar das suas vinculações jurídico-públicas." E mais adiante neste seu trabalho, p. 190, a autora, analisando o princípio da liberdade de escolha das formas jurídico-privadas, afirma ainda que, "Na verdade, se se partir do princípio que essas entidades são pura e simplesmente pessoas colectivas jurídico-privadas, então, ao conceder-se à Administração a "liberdade de escolha" de tais formas de organização, estar-se-á mais do que nunca a correr o perigo de "fuga" para o Direito Privado.". Ver Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo, Vol.I*, cit., p.p.335-336, que aponta como um dos motivos do surgimento destes organismos "a necessidade d escapar às regras apertadas, porvezes muito embaraçantes, da contabilidade pública – controle da despesa, disciplina orçamental (…)" ou ainda um outro motivo que se prende, nomeadamente, com a fuga ao controlo político e financeiro do Parlamento, à protecção de interferências políticas. J.J. Canotilho e Vital Moreira, *Constituição…*, Vol.I, p.1108, sustentam que "«a fuga para o direito privado» é também (se não é sobretudo) uma fuga do orçamento".

[668] Em certos ordenamentos jurídicos, não só essas formas de organização jurídico-privadas ficam subtraídas ao controlo parlamentar prévio, como igualmente não ficam sujeitas ao controlo técnico do órgão superiormente responsável pela função de auditoria e de prestação de contas às entidades que gerem dinheiros públicos, o que como se diz no Acórdão n.º61/91, do Tribunal de Contas português, publicado no Diário da República, II Série, n.º134, de 14 de Junho de 1991, "A utilização de mecanismos privados, contra a própria natureza do mercado que lhes dá forma, para escamotear dinheiros públicos à sua forma de disciplina e controlo próprios, tanto viola, pois, a lógica e os valores do Direito Comercial, assentes na real organização da autonomia e da iniciativa privada, como viola a lógica e os valores essenciais do Direito Financeiro, baseados na responsabilidade dos gestores dos dinheiros públicos e na limitação democrática dos poderes do Governo e da Administração Pública e pelos órgãos parlamentar e jurisdicional competentes, quando por direitos de intervenção dos próprios cidadãos-contribuintes.".

1.2. Desorçamentação e Consolidação Orçamental como modos Opostos de tratar os Dinheiros Públicos

A alusão ao conceito de desorçamentação pressupõe que se recue até a um tempo em que a instituição orçamental, não devendo estar sujeita a desvios, se colocava sob a obediência de um conjunto de regras, que norteavam, de modo vigoroso, os objectivos situados por detrás dessa instituição. Referimo-nos, concretamente, ao período do liberalismo económico, que em ordem a preservar a neutralidade das finanças públicas da época, e que tinham no orçamento um instrumento basilar (como ainda hoje é), o fizeram circundar por aquele conjunto de regras, que ficaram conhecidas como "regras clássicas", com a missão de presidirem à elaboração do orçamento.

A plenitude orçamental sendo uma dessas regras, tal como a designação parece indicar, significará "tudo num só orçamento", mais precisamente, o orçamento é único e nele devem estar inscritas todas as receitas e todas as despesas, desdobrando-se, assim, a regra da plenitude, na unidade orçamental e na universalidade orçamental[669].

A exigência de fazer passar pelo crivo do Parlamento, os recursos arrecadados e o modo como estes eram dispendidos, representava uma imposição resultante da supremacia do órgão parlamentar, que se foi perdendo em favor do peso dos poderes que passaram a ser exercidos pelo Executivo, já para não falar de circunstâncias que faziam mover a ordem económica, assente em ideais que incentivaram o afastamento

---

[669] Segundo Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit Budgétaire…*, cit., p.p.56-61, a distinção que habitualmente se faz entre unidade e universalidade orçamental tem razão de ser, por se tratarem de duas regras distintas, embora expressão de uma mesma ideia, sob dois aspectos diferentes. Como referem, "por um lado, a unidade do orçamento requer o estabelecimento de um acto orçamental único; por outro lado, a universalidade requer a presença, neste acto, de todas as despesas e de todas as receitas.". Etiénne Douat, *Finances Publiques…*, cit., pp.21-22, considera a universalidade orçamental "o fundamento da noção de orçamento", pois, "é preciso que o orçamento seja suficientemente analítico para que a sua apresentação seja clara." Ao referir-se à unidade, afirma que este princípio, "obriga a registar todos os dados das finanças públicas num documento único.". Paul Marie Gaudemet, *Finances Publiques…*, cit., p.p.297 e ss., 350 e ss., afirma que por unidade se deve entender "a regra segundo a qual a autorização de despesas deve ser dada num documento único e é uma das regras fundamentais do direito orçamental clássico.". Referindo-se à universalidade, defende que ela tem por objecto evitar que o montante das despesas seja ultrapassado e que dissimule as despesas ao operar-se uma compensação entre despesas e receitas correspondentes. Michel Bouvier e outros, *Finances Publiques (Manuel)…*, cit., p.p.182-204, precisam que embora exista por vezes alguma dificuldade em estabelecer a distinção entre unidade e universalidade, são regras que se distinguem, pelo conteúdo, uma vez que a unidade visa registar despesas e receitas num único documento, enquanto a universalidade visa o próprio conteúdo da autorização parlamentar, ao não permitir que as despesas e receitas apareçam compensadas e que entre umas e outras não possa haver qualquer correspondência.

do Estado das questões económicas, ficando este remetido ao papel de "guarda nocturno".

A assunção de novas funções pelo Estado e a sua entrada em cena, como protagonista em assuntos de natureza económica, entre outros factores, vieram flexibilizar a rigidez de conteúdo e da observância da plenitude orçamental, sendo que, no entanto, em tempos mais recentes se vem assistindo a um reforço daquela (como de outras) regra, no intuito de se conferir maior transparência, sinceridade e estabilidade à gestão dos dinheiros públicos e trazer à ribalta uma maior preocupação com a responsabilização dos seus gestores[670].

O conceito de desorçamentação tem vindo a aplicar-se às massas de fundos públicos que não se encontram sujeitas à disciplina do Orçamento do Estado[671]/[672]/[673]. Se em certos casos a desorçamentação se justifica, por razões que se prendem à necessidade de imprimir maior racionalidade de gestão, de conferir maior autonomia e simplicidade à actuação da Administração, de diminuir a burocracia na gestão de determinadas áreas dos sectores da economia e até de proporcionar um maior reforço de descentralização e de desconcentração da Administração, noutros casos ela aparece radicada em fundamentos, e revestida de contornos que se demarcam das regras de disciplina orçamental[674].

Sousa Franco aponta causas de natureza jurídica, política e económico-administrativas que justificarão o surgimento de casos de desorçamentação. No primeiro grupo enquadra-se, segundo o autor, o surgimento de regras jurídicas que regulamentam o comportamento de massas de fundos públicos, cuja gestão é levada a

---

[670] Embora esse movimento esteja a ser gradual ou talvez mesmo lento, posto que a gestão dos recursos públicos tem sido desvirtuada por aqueles a cargo de quem, dela tem sido investido, tendo-se enraizado vícios e artifícios que só a muito custo e apenas contando com a força da participação dos cidadãos esclarecidos dos seus direitos, se conseguirá desfechar sobre as más práticas de gestão um duro golpe.

[671] Miguel Carlos Teixeira Patrício, *Estrutura e Sentido da Desorçamentação em Portugal – Estudo de Direito Financeiro*, Faculdade de Direito de Lisboa, Relatório de Mestrado, 2001, p. 3, da noção geral de desorçamentação que define como "todo o acto ou efeito de utilização de dinheiros públicos fora do Orçamento do Estado e da respectiva disciplina jurídico-financeira", distingue dois tipos: a desorçamentação lícita da desorçamentação ilícita. Contemplando a primeira situações como a independência orçamental, a autonomia financeira e/ou administrativa e a segunda que se denomina também por desorçamentação strico sensu, e "que decorre de situações que, à margem da lei procuram subtrair-se à disciplina e rigor na organização do Orçamento do Estado, prejudicando, assim, a transparência nas contas públicas e o imprescindível elemento de verdade no equilíbrio orçamental".

[672] Cfr. A. L. Sousa Franco, *Finanças Públicas..., Vol. I*, cit..., p.360.

[673] Segundo F. Delafosse, *apud*, Robert Hertzog, *Pour une Présentation Unifiée de l'Équilibre – et des Deficits das les Budgets Publiques*, in *L'Équilibre Budgétaire*, Economica, 1994, p.p.85-86, "*a desorçamentação é uma subtracção de encargos influindo sobre o saldo do orçamento geral e das contas especiais do Tesouro.*".

[674] Cfr. A.L. Sousa Franco, *Finanças Públicas..., Vol. I*, cit., p. 361.

termo por entidades juridicamente distintas do Estado e/ou órgãos que gozam de poderes financeiros plenos. Do segundo grupo fazem parte, ainda segundo o autor, situações que com fundamento em razões políticas conduzem à camuflagem do crescimento do sector público e ainda à subtracção de fundos públicos ao controlo do órgão parlamentar ou a outro tipo de controlo[675], situações que considera serem os casos de desorçamentação mais perigosos, já que eles colocam em causa "o real controlo da fidelidade, rigor e eficiência na gestão de dinheiros públicos". Ao último tipo de causas, pertencem os casos respeitantes à aplicação de regras de gestão mais dinâmicas, como é o caso das empresas públicas, a fundamentos em ordem a responder à descentralização política ou administrativa, de que são exemplo as Regiões e as Autarquias Locais, e ainda à afectação funcional a uma finalidade específica, onde se integra a Segurança Social.[676]/ [677] .

Robert Hertzog no seu estudo sobre o equilíbrio orçamental e ao estabelecer a sua ligação à regra da universalidade, considera que se a desorçamentação não é condenável, é contudo, muitas vezes empregada como uma técnica para mascarar as contas, geralmente para diminuir o défice inscrito na Lei das Finanças[678].

Ao debruçar-se sobre o princípio da unidade orçamental, que entende tratar-se de um princípio que favorece a transparência, Étienne Douat afirma que o objectivo de se apresentar o conjunto de receitas e despesas, num só documento, tem em vista a simplificação, de modo a facilitar a informação e o controlo[679]. O autor define desorçamentação como "a saída de um encargo do orçamento" e mais adiante referindo-se à imposição de limites, pelo Conselho Constitucional, às situações de

---

[675] Farão parte deste grupo, as situações a que o autor se refere como casos de desorçamentação "*para «fugir» ao regime da contabilidade pública, para real ou alegadamente ganhar eficiência, simplificar, beneficiar do mecenato ou competir com entidades privadas, cada vez mais proliferam entidades de regime privado mas com capitais (de facto e de jure) exclusiva ou predominantemente públicos, com gestores de facto ou de direito designados pelo Governo ou por entidades públicas dele dependentes e que são modos de gerir, com exclusividade ou predomínio, dinheiros públicos transferidos do OE e gerados por impostos. São fundações de capitais, exclusiva ou predominantemente públicos, sociedades comerciais de capitais públicos (então, cremos que verdadeiras empresas públicas de forma privada), sociedades mistas (mas de facto esmagadoramente públicas), pseudo-associações de entidades públicas.*". *Finanças Públicas…, Vol I*, cit., p. 363.

[676] Cfr. António L de Sousa Franco*Finanças Públicas…, Vol. I,* cit., p. 361.

[677] Contudo, em relação à Segurança Social e aos fundos e serviços autónomos, que à luz do ordenamento jurídico português já foram considerados casos de desorçamentação, passaram a fazer parte do Orçamento do Estado, por força do artigo 108.º da Constituição. A Segurança Social só após a revisão constitucional de 1982, passou a fazer parte integrante do Orçamento do Estado, os fundos e serviços autónomos passaram a estar desorçamentados a partir da revisão constitucional de 1989.

[678] Cfr. Robert Hertzog, *Pour une Présentation Unifiée de l'Équilibre – et des Déficites – Dans les Budgets Publics*, in *L'Équilibre Budgétaire, Lucile Tallineau*, Economica, p.86.

[679] Cfr. Étienne Douat, *Finances Publiques, Finances Communautaires, Nationales, Sociales et Locales*, PUF, 1999, p.232.

desorçamentação operadas pelo Governo francês, defende que "a técnica da desorçamentação é suspeita de falta de sinceridade e de transparência"[680], ao permitir mascarar as despesas de modo artificial, fazendo-as deslocar do Orçamento do Estado, ao qual pertencem "por natureza", para orçamentos de outros entes, por ele criados, com aquela finalidade.

Michel Bouvier referindo-se ao recurso à técnica dos orçamentos extraordinários, muito utilizada durante o século XIX, comenta que esta serviu muitas vezes para esconder o défice orçamental, tendo hoje, no entanto caído em desuso. A desorçamentação é, segundo o autor, nuns casos utilizada como um artifício, para limitar a amplidão do orçamento, e noutros casos aparece como uma política adoptada pelo Estado, consistindo na transferência de massas de despesas pertencentes ao Estado para organismos públicos ou privados[681]. Na opinião de Jean Pierre Duprat, a deorçamentação é uma operação que consiste em excluir do Orçamento do Estado uma despesa que esteja nele inscrita, no intuito de ser imputada, na maioria das vezes a instituições financeiras.[682]

A opinião destes autores sobre os efeitos da desorçamentação no domínio da gestão orçamental é de facto relevante, porquanto, é sabido que pode pôr em causa princípios que são caros à disciplina orçamental, tais como o princípio da sinceridade e da transparência orçamental. Não sendo de mais reconhecer que têm sido preocupações que se situam em torno do papel intervencionista do Estado em sectores de ponta da economia, que têm justificado certas formas de desorçamentação, tal reconhecimento não desvaloriza, quanto se julgue, serem identificáveis com manobras acabadas, para não sujeitar a controlo fundos públicos sob "encapotamento" de pessoas colectivas a coberto do direito privado, concretizando, como têm dito vários tratadistas, uma verdadeira "fuga" para o direito privado. Como classificar tal "fuga"?

Tratar-se-á de uma perversidade, atendendo aos princípios que orientam a elaboração e execução orçamentais? E se assim for considerado, que benefícios e em nome de quem, pretendem os Governos tirar dessa camuflagem, num tempo em que,

---

[680] Cfr. Étienne Douat, *Finances Publiques…*, cit., p.p. 241-242.
[681] Cfr. Michel Bouvier e outros, *Finances Publiques (Manuel)…*, cit., p.p.135-136.
[682] Cfr. Jean-Pierre Duprat, *La Débudgétisation*, Revue de Science Financière, Tomo 64, 1972, reimpressão, 2008, p.70. Comentando ainda o significado da política de desorçamentação, p.115, sustenta que esta reveste muitas vezes um aspecto conjuntural, constituindo um meio de permitir resolver dificuldades temporárias de financiamento, aliviando o orçamento de um encargo pré-existente ou evitando que ele tenha de suportar novo encargo.

segundo se afirma, já não existe uma contraposição entre o poder legislativo e o poder executivo.

Contudo, e não existindo essa divergência, sempre a liberdade de actuação do Executivo procura formas de não estar obrigado a prestar contas ao Legislativo, por meio de subterfúgios, colocando-se à revelia de quem lhe deu votos para gerir o erário público. No intuito de se pôr termo, também, a situações como estas, a consolidação orçamental surge como resposta ao apelo de maior disciplina orçamental.

O mecanismo da consolidação orçamental passou a ser utilizado, principalmente, durante a última década do século passado, para reduzir o défice público que demonstrou ser uma constante nos países da OCDE, desde a ocorrência do primeiro choque petrolífero, na década de 70.

A consolidação orçamental tanto pode consistir num aumento de receitas como num corte de despesas, podendo ambas as medidas ser consideradas impopulares pelos cidadãos eleitores. Normalmente o aumento de receitas efectiva-se através de alterações à figura tributária do imposto, ou pela criação de um novo imposto ou pela subida da taxa de impostos já existentes. Do lado da despesa, os cortes incidem sobre as despesas correntes primárias.

A consolidação consiste num ajustamento da política orçamental, segundo o qual devem ser implementadas regras rigorosas para disciplinar tanto a realização de despesas como a arrecadação de receitas que integram o Orçamento do Estado. Por norma, o conjunto de regras subjacentes a um ajustamento orçamental devem adequar-se às instituições e aos sistemas políticos de cada país, o que significa dizer que não existe uma receita única para a consolidação orçamental.

Os resultados obtidos em alguns países da zona Euro demonstraram que a combinação de regras aplicáveis às despesas e ao tratamento do saldo orçamental permitiu a realização e a conservação de um saldo primário de modo a estabilizar o rácio dívida/PIB. Tais regras devem ser claras e transparentes de modo a serem eficazes e estarem em consonância com as circunstâncias conjunturais de cada país, adaptando-se a todos os níveis de poder, aí existentes, e serem flexíveis às transformações operadas no contexto macroeconómico ou à evolução da própria consolidação.

Na opinião de vários tratadistas e ainda os resultados da prática em vários países da OCDE, que experimentaram ajustamentos orçamentais, a redução das despesas correntes é um meio mais duradouro e mais susceptível de obtenção de

melhores taxas de sucesso do que a alta ou aumento de impostos[683]. As taxas de juro de referência e de longo prazo têm tendência a baixar quando a consolidação consiste em cortes de despesas. Contudo, diz-se que ao incidir a consolidação sobre o corte de despesas, ela se realiza mais lentamente, e que no caso da redução de despesas incidir sobre despesas de investimento, essa medida contribui para a compressão das despesas totais, mas em alguns casos, compensa a alta de despesas correntes.

De acordo com um estudo comparativo levado a efeito com relação aos países da OCDE, constataram-se os efeitos causados por vários factores que influenciam a consolidação orçamental, e que conduziram a níveis mais significativos de ajustamento orçamental: a existência de défice primário acentuado no início do processo de ajustamento, a existência de taxas de juro de longo prazo elevadas, a verificação de eleições recentes, a verificação de compressão de despesas primárias.

Contudo, a taxa de esforço anual da consolidação é baixa, sempre que a situação macroeconómica é débil, tornando o processo de ajustamento mais longo, sendo, neste caso, maiores as probabilidades de se concretizar o processo de saneamento das finanças públicas, na medida em que permite a obtenção de um nível de endividamento sustentável.

Jen Henriksson, no seu estudo sobre consolidação orçamental[684], referindo-se à experiência sueca, desenvolve dez aspectos que segundo o autor devem ser observados para que num país se opere a consolidação orçamental: 1. a sanidade das finanças públicas é um pré-requisito para o crescimento, devendo, por isso, criar-se condições para que não se verifiquem défices excessivos e por períodos longos; 2. a dívida pública deve ser evitada como forma de o país não se tornar dependente dos seus credores, pois "*um país que a cada passo pede emprestado dinheiro, ou para financiar o serviço da dívida ou para financiar o défice, fica nas mãos dos seus credores*"; 3. a necessidade de quem dirige ter de possuir capacidade para, perante os eleitores, saber apresentar soluções perante uma situação de défice, o que poderá passar por cortar despesas e aumentar as receitas, "*pois em política o respeito é uma moeda forte*"; 4. a consolidação implica que sejam traçados objectivos a atingir e que

[683] Lei Lei Song e John Freebairn, *How Big Was the Effect of Budget Consolidation on the Australian Economy in 1990s?*, The Australian Economic Review, Vol. 39, n.º1, p.36-37, afirmam que a poupança de um Governo pode efectuar-se quer aumentando impostos, quer reduzindo despesas, mas que o aumento dos impostos é politicamente difícil em tempo de paz, e que os Governos dos países desenvolvidos normalmente cortam as suas despesas para aumentar a poupança pública.

[684] Cfr. Jen Henriksson, *Ten Lessons about Budget Consolidation*, Bruegel Essay and Lecture Series, 2007, p.p. 10 e ss.

se concretize a sua execução (no caso da Suécia, a dado passo o Governo oscilou entre dar primazia à luta contra o desemprego ou à luta pela sanidade das finanças públicas, acabando por perceber que a diminuição do desemprego tinha como pré-condição o estabelecimento e cumprimento de regras na gestão das finanças públicas, tendo, assim, sido alcançados os dois objectivos); 5. a consolidação orçamental deve ser delineada num pacote de medidas, cuja implementação deve ser do entendimento de todos os que vão sentir os seus efeitos, e em cuja solução todos devem ter participação; 6. a consolidação das finanças públicas deve ter incidência em cinco áreas fundamentais: cortes nos gastos governamentais, cortes em despesas de investimento e em despesas de transferência, aumento de impostos e pagamento de juros; 7. a consolidação orçamental deve tomar em consideração os efeitos que terá em todos os níveis de governação; 8. o processo de consolidação orçamental deve primar pela transparência, tanto em relação aos cidadãos, como em relação aos mercados financeiros; 9. não se deve confundir política estrutural com reforço orçamental, pois, na base do corte de despesas estão muitos problemas de ordem estrutural; 10. deve tomar-se em consideração que todos os passos que forem dados ao abrigo das recomendações anteriores, integram a primeira fase de consolidação das finanças públicas, mas existe uma segunda fase que consiste em monitorizá-las, enfrentar as debilidades institucionais e combater a inflação, de modo a evitar o surgimento dos mesmos problemas.

O autor conclui o seu estudo dizendo que: "*a consolidação orçamental não necessita de afectar o modelo social decidido pelos eleitores num determinado país. A consolidação orçamental pode mesmo tornar um país mais forte, tanto no curto como no longo prazo*."[685]

Por intermédio de alguns estudos efectuados sobre a experiência da consolidação orçamental em alguns países podemos apercebermo-nos melhor de quais os procedimentos utilizados e quais os seus efeitos no saneamento das contas públicas e na gestão das finanças públicas de um modo geral.

Em Portugal, antes de 2002 não se tomaram quaisquer procedimentos no sentido da consolidação orçamental e a sua ausência levou a que se registassem sérias debilidades na situação orçamental. A partir desse ano, foram tomadas medidas em

---

[685] Cfr. Jen Henriksson, *Ten Lessons…*, cit., p. 33.

direcção à consolidação, que consistiram na subida de impostos indirectos e num apertado controlo sobre as despesas.

Num estudo sobre despesas públicas e consolidação fiscal, Jorge Cunha e Cláudia Braz começam por comparar o nível das despesas em Portugal do nível de despesas no contexto europeu, chegando à conclusão que apesar da percentagem ser, a nível nacional, inferior à média europeia, com relação a países de idêntica estrutura, tal como a Grécia, considera-se um país de grande despesismo[686]. Não obstante os gastos em áreas como a educação, a saúde e a assistência social, os resultados são dos mais baixos com relação à média europeia, quer em termos de prestação de serviços, quer ao nível da aprendizagem da classe estudantil e da qualidade do ensino.

Em 2001 foi criada uma "*task force*" dentro do Ministério das Finanças, a chamada Estrutura de Coordenação da Reforma da Despesa Pública (ECORDEP) para identificar as principais áreas a reformar. De acordo com o relatório elaborado, por este grupo, emitido em Setembro desse ano, foram identificadas várias debilidades nos procedimentos orçamentais e nos mecanismos do controlo das finanças públicas: a falta de regras orçamentais explícitas para o controlo das despesas; as decisões macroeconómicas não eram sujeitas a debate, nem examinadas por especialistas, nem pelo Parlamento; o sistema contabilístico assentava numa base de caixa; o controlo e a avaliação das despesas eram inadequados; a inadequada coordenação entre poder central e poder local[687].

Com o objectivo de fazer face a estes problemas, em Agosto de 2001, o Parlamento aprovou a nova Lei do Enquadramento Orçamental, contendo as linhas mestras iniciais da reforma dos procedimentos orçamentais. A esta lei seguiu-se a Lei da Estabilidade Orçamental integrada naquela, aprovada em Julho de 2002, que adicionou disposições convenientes ao estabelecimento da estabilidade orçamental.

Contribuindo a consolidação orçamental para a estabilidade orçamental, uma vez identificados os principais problemas que caracterizavam a prática orçamental, por força da nova lei, aprovada em resposta às exigências comunitárias, a partir de 2002 a estratégia de consolidação orçamental incidiu principalmente na tomada de medidas estruturais com impacto de longo prazo sobre as despesas, e de medidas restritivas com efeitos a nível do curto prazo.

---

[686] Cfr. Jorge Correia Cunha e Cláudia Rodrigues Braz, *Public Expenditure and Fiscal Consolidation in Portugal*, OECD Journal in Budgeting, Volume 6, n.º4, 2006, p.106.
[687] Cfr. Chiara Bronchi, *The Efectiveness of Public Expenditure in Portugal*, OECD Economics Department, WP n.º349, 2003, p.p.11-12.

As medidas estruturais recaíram sobre as seguintes áreas: sistema de pensões dos funcionários públicos, serviço nacional de saúde, subvenção dos juros dos empréstimos para compra de habitação e limites ao financiamento dos municípios[688]. As medidas de consolidação tomadas, ao abrigo do PEC não foram suficientes para que Portugal consiga, neste momento, fazer frente à crise que instalada e que começou por ser, apenas, um abrandamento da economia[689].

Certo é, que tendo perdido a soberania do ponto de vista da política cambial, monetária e orçamental, perante uma situação como esta, Portugal, que é um país que no panorama europeu é de algum modo concorrente, mas em pequena escala, conseguisse manter-se sem agonias. São os revezes da integração para um país que não tem capacidade para competir entre os grandes, pois a sua indústria transformadora e o sector agrícola acabam por ser ultrapassados pelos restantes países, em função da qualidade e do custo de mercado dos produtos, e que além disso não tem recursos naturais interessantes para as indústrias transformadoras dos demais, tendo assim de ressentir-se e à sua população das consequências de uma crise financeira que parece ainda não ter atingido o auge de intensidade.

Outro país da OCDE que atravessou uma experiência interessante na busca da consolidação orçamental, foi o Japão, que entre avanços e recuos, desde a década de 70, com uma economia influenciada pelas duas crises de petróleo, começou pela tomada de medidas que consistiram, primeiro, no estabelecimento de limites de despesas para passar a realizar cortes nas despesas, de modo a reduzir o défice orçamental e a diminuir igualmente o serviço da dívida, resultante da emissão de títulos da dívida pública, destinados essencialmente ao financiamento do défice, às quais se seguiu o aumento de impostos, já em finais da década de 90.

A Lei de Finanças Públicas que vigorou de 1947 a 1964 estabelecia o princípio do equilíbrio orçamental e, admitia como excepções à proibição do financiamento de despesas por títulos de dívida pública ou através de contracção de empréstimos: o financiamento de obras públicas, investimentos e obtenção de linhas de crédito[690].

---

[688] Ver Chiara Bronchi, *The Efectiveness…*, cit., p.p. 32 e ss.

[689] O primeiro-ministro português, líder do partido socialista, mesmo após a crise financeira se ter evidenciado em Portugal, continuava a dizer que a economia apenas tinha abrandado e que não havia sinais de recessão, afirmações que foram amplamente objecto de crítica, quer pelos partidos de oposição, quer pelo quarto-poder.

[690] Cfr. Masato Miyazaki, *Framework for Fiscal Consolidation: Sucesses and Failures in Japan*, OECD Journal in Budgeting, Volume 6, n.º4, 2006, p.p. 124-125.

Após a primeira crise petrolífera, em 1973, a recessão que se seguiu provocou uma prolongada estagnação das receitas fiscais, obrigando o Governo a emitir títulos para financiar o défice e estimular a actividade económica. A primeira tentativa de adopção de medidas de consolidação orçamental, ocorrida entre 1979 e 1983, não surtiu grandes efeitos, ao contrário da segunda que teve lugar entre 1984 e 1990, que alcançou algum sucesso, tendo voltado a registar-se na década de 90 uma queda nos resultados já alcançados durante aquele período.

Em 1979, por exemplo, o Governo tentou introduzir o imposto geral de consumo, iniciativa que foi gorada, pelo que acabou por assumir o compromisso de ser efectuada a consolidação sem haver aumento de impostos (Governo de Suziki), tendo-se, para tanto, que adoptar o objectivo de "limite zero", segundo o qual o valor máximo orçamentado requeria que cada Ministério, para efectuar despesas, teria de submeter as requisições de gasto ao Ministério das Finanças, mas de modo a nunca estas poderem exceder as do ano anterior[691].

Durante a década de oitenta foram tomadas medidas austeras, tanto ao nível das despesas através do estabelecimento de cortes, como das receitas cujo aumento só foi consentido, em face dos cortes de despesas anunciado, que culminaram com o sucesso da consolidação orçamental em 1990. Mas diz-se que, apesar de todos esses esforços, tal não teria sido possível caso não fosse a "contribuição" da denominada "*bubble economy*"[692]/[693]. Por outro lado, apesar das técnicas utilizadas, no intuito de diminuir as despesas, o défice orçamental manteve-se, sendo o sucesso das medidas de consolidação orçamental apenas parcial, devido aos custos resultantes do serviço da dívida e das transferências para o poder local. Terá havido três factores que contribuíram para o sucesso dos esforços de consolidação: de ordem política, económica e o corte de despesas como condição necessária à subida de alguns impostos.

A partir de 1998, após a ocorrência da crise que ficou conhecida por crise asiática, em Julho de 1997, e que devastou o sector financeiro japonês, o défice orçamental passou a aumentar ano após ano e a dívida pública chegou a atingir 100% do produto interno bruto (PIB). Nesse ano a economia japonesa mergulhou em

---

[691] Cfr. Masato Miyazaki, *Framework for Fiscal Consolidation…*, cit., p. 126.
[692] Cfr. Masato Miyazaki, *Framework for Fiscal Consolidation…*, cit., p. 128-133.
[693] Que pelos vistos não terá sido o único a viver sob uma "bolha", e a essa conclusão chegamos, desde que eclodiu a crise financeira actual, que já se encontrava latente, e encontrando-se as economias mundiais a viver sob os efeitos da "bolha".

recessão, para a qual contribuíram a crise asiática e a crise financeira interna. Apenas a partir de 2004 pôde voltar a falar-se em consolidação orçamental, no verdadeiro sentido da palavra[694].

A Inglaterra a partir de 1979 e até 1990, sob a liderança da Primeira-Ministra Margareth Tachter, passou por várias experiências de consolidação orçamental, que envolveram essencialmente cortes de despesas em matéria de Segurança Social e de despesas de investimento, mas também a imposição a nível das Autarquias Locais de um imposto denominado "*community charge*" ou "*poll tax*", numa altura em que constituía objectivo do Governo central, diminuir a capacidade de intervenção das Autarquias Locais[695].

Contudo, e ainda que as medidas de consolidação tomadas pelo Governo, fossem impopulares, este contornava as questões de modo a não transparecerem, perante a opinião pública interna, os malefícios de tais medidas. Por exemplo, o aumento de receitas era feito a partir do aumento de impostos indirectos, os cortes de despesas notórias incidia sobre despesas com a Defesa, ou ainda, eram tomadas certas medidas, como contrapartida de outras de modo a reduzir efeitos nefastos, como foi o caso de cortes em despesas de investimento serem contrabalançados com receitas provenientes de privatizações[696].

O sucessor de Tachter, igualmente do Partido Conservador, John Major herdou duas situações difíceis de contornar: a recessão económica severa e a "*poll tax*". Inicialmente para fazer face ao elevado défice, foram tomadas algumas medidas para a sua contenção, que não foram suficientes, tendo-se o Governo apercebido que era necessário retomar medidas de ajustamento mais drásticas, semelhantes às que haviam sido adoptadas durante o tacheterismo, que ocorreram durante os anos fiscais de 1993-1994, e que consistiram, tanto em aumento de receitas (designadamente, congelamento de isenções fiscais, cobrança de impostos sobre prémios de seguro, aumento de "*excise duties*" sobre o petróleo) como em diminuição de despesas (nomeadamente, redução de custos operacionais dos departamentos do Governo, redução de despesas com a Defesa, redução de despesas com a Segurança Social).

Em 1997 ganhou as eleições o Partido Trabalhista tendo assumido a liderança Tony Blair, que nos primeiros anos de mandato conseguiu que o país atingisse uma

---

[694] Cfr. Masato Miyazaki, *Framework for Fiscal Consolidation…*, cit., p. 135.
[695] Cfr. Reimut Zohlnhöfer, *The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany: the Impact of Blame-avoidance Opportunities*, Centro de Estudos Europeus, WP n.º05.2, p.4.
[696] Cfr. Reimut Zohlnhöfer, *The Politics of Budget…*, cit., p.4.

situação fiscal favorável, em virtude da assunção de medidas de política fiscal que assentavam em regras precisas que impunham limites à capacidade de endividamento do Governo.

Gordon Brown, na altura Ministro das Finanças, defendia ser necessário pugnar pela estabilidade, adoptar regras, agir com disciplina, prudência e transparência, asseverando que a sanidade de uma política fiscal não representava um fim em si mesmo, mas uma pré-condição para se atingir melhoramentos sociais[697]. O estabelecimento daqueles limites não só visavam conquistar os mercados financeiros, como convencer o eleitorado da capacidade do Partido Trabalhista em prosseguir políticas fiscais sãs. Contudo, não há quem não deixe de observar que no meio de toda esta estratégia pesaram sem dúvida medidas de consolidação orçamental drásticas, temperadas com acções que permitiram suavizar os seus efeitos sobre o eleitorado.

Na Alemanha verificaram-se igualmente experiências de consolidação orçamental quer durante o mandato da coligação de Democratas Cristãos e Liberais, sob a liderança de Helmut Khol, de 1982 a 1998, quer no mandato da coligação dos Sociais-Democratas e os Verdes de 1998 a 2005, sob a liderança de Gerhard Schröder.

Durante a primeira coligação, o objectivo fundamental consistiu na redução do défice orçamental. Para tanto, operaram-se medidas que visavam o aumento do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e o aumento das contribuições para a Segurança Social, e cortes em programas de ordem social, ao abrigo da Lei da Reforma do Orçamento de 1983.

A esta seguiu-se a Lei da Reforma do Orçamento de 1984 que trouxe ainda mais cortes relativos às despesas com programas sociais. Em consequência destas medidas e do melhoramento da situação económica, o défice orçamental passou a estar controlado. O conjunto de medidas de saneamento económico postas em prática pelo Governo, foram toleradas pelo eleitorado, pelo facto de surgirem como uma revivescência das medidas de política económica que se seguiram à Segunda Guerra Mundial[698].

Depois da unificação das duas Alemanhas em 1990, voltou a constituir preocupação, a adopção de medidas de consolidação orçamental, já exercitadas durante a década de 80, em virtude da constatação de uma subida do défice

---

[697] Cfr. Reimut Zohlnhöfer, *The Politics of Budget…*, cit., p.9.
[698] Cfr. Reimut Zohlnhöfer, *The Politics of Budget…*, cit., p.11.

orçamental, provocada pelas transferências operadas da parte Oeste para o Este do país, confortadas por um aumento na carga fiscal, designadamente pela aplicação de uma sobretaxa de solidariedade no imposto sobre os rendimentos e um aumento do imposto sobre o valor acrescentado. Paralelamente foram introduzidos cortes em despesas sociais.

Apesar destes esforços nos primeiros anos, após a unificação, voltou a haver uma subida do défice em 1996, cuja eliminação se impunha com urgência, em virtude de deverem ser alcançados os critérios de convergência previstos no Tratado de Maastricht, em 1997. Daí que tenham sido feitos novos esforços no sentido da consolidação orçamental, que conduziram a uma nova subida de impostos (contrariamente ao que havia sido prometido ao eleitorado, antes da unificação) e a reduções de despesas[699].

A coligação de Sociais-Democratas e Verdes, que se sucedeu, encetou igualmente medidas de consolidação para estancar o défice orçamental, enveredando a sua política pelo corte de despesas, quer nos departamentos governamentais quer em despesas sociais. Mesmo com a assunção de medidas de consolidação drásticas aliadas a privatizações e a outras formas de arrecadação de receitas, o défice persistiu, fazendo com que a Alemanha durante três anos consecutivos, de 2002 a 2004, violasse o Pacto de Estabilidade e Crescimento[700].

Depois de termos, separadamente, descortinado sobre como deve ser observado o fenómeno da desorçamentação e qual o significado do processo de consolidação orçamental para a obtenção de finanças públicas sãs, sempre entenderemos que a dispersão de orçamentos, ou seja a existência de orçamentos que encaixam dinheiros públicos, fora do Orçamento do Estado, promove a imprevisibilidade de situações de despesa pública, geradoras de défice e de dívida pública não detectáveis pelos mecanismos normais de controlo e como tal não permeáveis a medidas de saneamento no conjunto das finanças públicas.

A consolidação orçamental, lidando com conceitos e princípios tais como a disciplina, a estabilidade, a transparência, a prudência, e outros ainda, que objectivamente apontam para a clareza da gestão dos dinheiros públicos, torna-se um processo que orientado pela “necessidade de equilibrar as contas públicas e de reduzir

---

[699] Cfr. Reimut Zohlnhöfer, *The Politics of Budget…*, cit., p.12.
[700] Cfr. Reimut Zohlnhöfer, *The Politics of Budget…*, cit., p.p.13-14.

o peso do sector público no Produto Interno Bruto"[701] vai apostar no corte de despesas que podem ser evitadas porque não se revelam como imprescindíveis a uma gestão prudente ou até mesmo regular, mas também na geração de receitas que, fundamentalmente, tenham por base uma melhor redistribuição da riqueza e do rendimento.

Se por um lado o corte das despesas deve ser gradual e qualitativo, no sentido de ser efectuado a cada passo da execução orçamental, e da relevância em função das áreas em que se verifiquem, por outro lado, o aumento das receitas deve incidir em áreas contributivas de maior rendimento, com vista à realização de uma maior justiça social.

Ora com este enquadramento, parece-nos que a desorçamentação[702]/[703]/[704] ao permitir a deslocação de massas de despesas para fora do Orçamento do Estado, não só fere princípios que são caros à sã gestão dos dinheiros públicos, como escamoteia o objectivo prosseguido pela função de controlo, ao desviar desta, matérias que são importantes para o cumprimento da sua missão.

---

[701] Cfr. Eduardo H. da Paz Ferreira, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito, Relatório sobre o Programa, Conteúdo e Métodos de Ensino da Disciplina*, Lisboa, 2004, p.136.

[702] Embora o não tenhamos feito antes, julgamos ainda estar em tempo de fazer alusão a uma forma de desorçamentação, a realização de operações de tesouraria, que representando massas de fundos que não integram o Orçamento do Estado, são efectuadas pelo Tesouro público, e que pelo facto de não se subordinarem àquele instrumento e não serem objecto de distinção das operações orçamentais, delas se lançando mão quando em causa estejam despesas de carácter orçamental, levam a que se criem "fundados receios de falta de transparência e para a verdade das contas públicas". Apesar de ser conceito de que durante muito tempo não apresentava uma definição, pode chegar-se a uma noção mais aproximada, tomando como referência o tratamento legislativo e doutrinário, que este instituto tem vindo a ter em vários ordenamentos jurídicos, como é o caso do português e com relação ao qual, damos contas de três importantes estudos sobre o tema: *Operações de Tesouraria – Caracterização e Controlo*, de Guilherme d'Oliveira Martins, in Revista do Tribunal de Contas, n.ºs 11 e 12, 1991; *Desorçamentação nas Operações de Tesouraria e Constituição Orçamental Vigente* de João Carlos F. M. Franco do Carmo, Faculdade de Direito de Lisboa, Relatório de Mestrado, 1989; *Estrutura e Sentido da desorçamentação em Portugal – Estudo de Direito Financeiro* de Miguel Carlos Teixeira Patrício, Faculdade de Direito de Lisboa, Relatório de Mestrado, 2001. Este último considera serem algumas das vias de desorçamentação significativa, por tradição, as operações de tesouraria e os institutos públicos.

[703] Na opinião de João Franco do Carmo, *Desorçamentação nas Operações de Tesouraria…*, cit., p.31, "as operações de tesouraria são realizadas à margem do Orçamento do Estado (como dispôs o legislador na aludida definição legal), movimentando fundos que (em geral) revertem na afectação normal da execução do orçamento, não alterando de forma definitiva o património monetário do Estado". A disposição legal a que se refere é o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º113/85, de 18 de Abril.

[704] Guilherme d'Oliveira Martins, *Operações de Tesouraria…*, cit., p.49, concluiu que "as operações de tesouraria constituem movimentos *excepcionais* de fundos efectuados nos cofres do Tesouro que não se encontram sujeitos à disciplina do Orçamento do Estado, envolvendo as restantes operações com eles relacionadas, no âmbito das contas do Tesouro". Uma outra conclusão retira, relativamente aos desvios que ocorrem durante a execução orçamental, pelo emprego ou realização de operações de tesouraria com a finalidade de realizar despesas orçamentais, afirmando que "houve, porém recurso a este tipo de operações para realizar despesas orçamentais, sem que a lei o permitisse, pretendendo-se suprir dificuldades de execução do Orçamento resultantes dos procedimentos normais exigidos pela legislação da contabilidade pública".

A consolidação orçamental, pelo lado da despesa, quando não se reduza a um "corte cego, vago, simétrico ou uniforme de despesa…"[705], representa mais do que um modo de gerir os dinheiros públicos, um procedimento que orienta o caminho para uma sã gestão dos mesmos.

2. O Princípio do Equilíbrio Orçamental e o Princípio da Estabilidade Orçamental

Vamos nesta sede curar de dois princípios que são extremamente caros à gestão económico-financeira, quando se tem em vista a obtenção de níveis de crescimento considerados aceitáveis para os padrões de crescimento do mundo moderno.

O princípio do equilíbrio orçamental que já vem do período do liberalismo económico, tendo sido objecto, sob diversas influências doutrinárias, de vários entendimentos, desde os seus primórdios até à fase actual[706], e o princípio da estabilidade orçamental, estribando-se numa determinada noção de equilíbrio orçamental, que veio a ganhar novos contornos, por requerer a envolvência de factores que se inserem no âmbito de outras políticas macroeconómicas, como é o caso da política monetária e da política de preços, ultrapassando, assim o mero conceito aritmético de equilíbrio orçamental, tão ao sabor das finanças clássicas, e situando-se mais próximo do conceito de equilíbrio económico-financeiro, condicente com uma visão mais dinâmica do conceito de equilíbrio orçamental, já porque assente numa ideia de equilíbrio da sociedade observada no seu conjunto[707].

A estabilidade orçamental passou a tornar-se um objectivo a atingir pelas políticas orçamentais dos Estados membros da União Europeia, a partir da entrada em vigor do Tratado de Maastricth de 7 de Fevereiro de 1992, cujo artigo 104.º determina a proibição de apresentação de défices orçamentais excessivos pelos Estados-membros.

---

[705] António Luciano de Sousa Franco, *Relatório Inédito*, Março 2002, apud Eduardo H. da Paz Ferreira, *Ensinar Finanças…*, cit., p.137.

[706] Ver A.L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…, Vol.I*, cit., pp.365-389; J.J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, cit., p.p. 90 e ss.

[707] Como afirma Olívio Mota Amador, *A Estabilidade Orçamental e os Poderes do Ministro das Finanças*, Coimbra Editora, 2000, p.525, "a busca da estabilidade orçamental reabilita e amplia a regra do equilíbrio orçamental e surge uma importante e nova vinculação externa do orçamento que reduz de forma importante o poder orçamental dos Estados."

Mas, este princípio também se tornou o mesmo tipo de objectivo a atingir pelos Estado membros de organizações regionais africanas, que além dos problemas que possam ser comuns a alguns Estados europeus, enfrentam o enorme desafio da luta contra pobreza, no seu sentido mais amplo (falta de recursos financeiros para fazer face às necessidades do dia a dia, mas também a falta de recursos humanos capazes de responder às exigências que o crescimento e o desenvolvimento económicos requerem).

O reconhecimento ou a convicção de que as políticas orçamentais, que conduzam à geração de défices orçamentais elevados, provocam a acumulação de dívida pública, a manutenção de uma elevada carga fiscal, a instabilidade dos preços e a baixa das taxas de juro de longo prazo, enquanto factores que não propiciam o investimento, e como tal atrofiam o crescimento económico sustentável e não inflacionista, e que colocaram o equilíbrio orçamental no cerne das prioriades das políticas orçamentais dos Estado membros da UE. Deste modo, em 1997 quando decdiram completar as disposições do Tratado, aprovando o Pacto de Estabilidade e Crescimento, que entrou em vigor em 1999, composto pela Resolução do Conselho Europeu de 17 de Junho de 1997, pelo Regulamento n.º1466/97, de 7 de Julho e pelo Regulamento n.º1467/97, de 7 de Julho, os Estado membros assumiram o compromisso de tudo fazerem para preservarem a estabilidade orçamental.

2.1. Do Equilíbrio Clássico ao Equilíbrio Económico Global

a) Breves Notas sobre a Evolução do Princípio

De acordo com o conceito clássico de equilíbrio orçamental, as despesas públicas não podem ser superiores ao total das receitas públicas “normais” (impostos e receitas patrimoniais). Uma tal noção de equilíbrio orçamental exclui o financiamento das despesas públicas por outros meios, tais como os empréstimos ou as emissões de moeda. Este modo estreito de pensar o equilíbrio orçamental, era adverso tanto à presença de défices como à de excedentes. No primeiro caso estar-se-ia perante um défice sempre que o conjunto de despesas do Estado ultrapassasse as receitas normais, havendo, por isso, que financiar a diferença (ou o excesso) com

recurso a empréstimos, recursos de tesouraria ou emissão de moeda[708], o que ocasionava, segundo os teóricos clássicos o perigo de o Estado cair em bancarrota[709] e de inflação[710].

A condenação dos clássicos estendia-se à geração de excedentes orçamentais com fundamento em razões, que tendo origem em aspectos meramente políticos, tendiam para aspectos de natureza financeira graves. A existência de excedentes iria proporcionar a realização de despesas supérfluas, por parte dos parlamentares, que futuramente iriam originar a formação de défices.

A ideia de que o Estado gastava inutilmente, sobrecarregando os contribuintes com impostos para a realização de gastos supérfluos, bem como o ideal do individualismo, estiveram na base da neutralidade do Estado, de um ponto de vista económico e financeiro. Por isso, a ideia de equilíbrio orçamental não poderia ser outra, que não a obrigatoriedade de haver uma igualdade entre receitas e despesas, de modo a que o Estado não pudesse gastar além do que as receitas autorizadas o permitiam, nem tão pouco poder retirar capacidade financeira aos contribuintes, além do que estes recebiam da sociedade.

A igualdade aritmética pensada para o conceito de equilíbrio orçamental no século XIX, ainda que contrastasse com o seu modo de entendimento, no Antigo Regime, não deixa de se basear numa visão mecanicista da sociedade, só ultrapassada já na segunda metade do mesmo século por influência das teorias evolucionistas de Darwin e Spencer, concedendo à sociedade uma visão orgânica. De todo o modo e de acordo com a nova visão, ainda que tenha passado a estar assente numa perspectiva mais dinâmica, o equilíbrio orçamental, e tal como afirma Michel Bouvier veio a encontrar "a sua legitimidade, uma vez mais, na organização da natureza, na base de uma metáfora orgânica".[711]

---

[708] Cfr. Maurice Duverger, *Finances Publiques*, cit., p.p.262-263.

[709] Segundo Maurice Duverger, *Finances Publiques*, cit., p.p. 263-264, o risco de bancarrota ocorria como resultado dos encargos produzidos pelo recurso ao empréstimo público com relação aos orçamentos futuros, causando o agravamento do défice e a impossibilidade de recorrer a novos financiamentos com vista ao pagamento dos empréstimos já efectuados, havendo, por isso, que renunciar ao pagamento destes últimos, por manifesta incapacidade financeira de lhes fazer frente.

[710] Ainda segundo Maurice Duverger, *Finances Publiques*, cit., pp.264-265, a inflação resultante da emissão vazia de moeda, originava o aumento das despesas públicas, seguido de um crescimento do défice, seguida por sua vez de uma nova emissão de moeda, dando origem, assim, ao denominado "ciclo infernal da inflação".

[711] Cfr. Michel Bouvier, *Les Répresentations Théoriques de l'Équilibre Budgétaire: Essai sur la Vanité d'un Principe*, in *L'Équilibre Budgétaire*, Lucile Talineau, Económica, 1994, p.36.

Maurice Duverger na obra que vimos citando, em notas de rodapé, resume do seguinte modo as preocupações dos clássicos, tanto quanto do ponto de vista de ser evitado o défice, como o de ser profundamente observado, o equilíbrio orçamental: em primeiro lugar, o financiamento do défice por empréstimos não acarreta necessariamente encargos insuportáveis se o Estado aplicar o dinheiro desses empréstimos em investimentos produtivos, caso em que o rendimento nacional tornar-se-á superior à dívida pública.

De igual modo, afirma, nem sempre a emissão de moeda provoca inflação, e dá como exemplo a situação que ocorreu em 1944, cujas emissões de moeda foram uma consequência e não uma causa da inflação; em segundo lugar, a observância de equilíbrios orçamentais exagerados não pode partir da ideia de que o Orçamento do Estado esteja isolado da via económica, em face da ligação que tem de existir entre ambos, nos dois sentidos.

Tal posição enquadra-se perfeitamente na tese considerada pelo liberalismo económico relativa à separação entre o Estado e a economia, entre as finanças públicas e a economia[712].

A concepção de equilíbrio orçamental acompanhou a transformação do Estado liberal em Estado intervencionista, e se antes ele aparecia dissociado dos demais fenómenos macroeconómicos, surgindo, apenas, como um mero equilíbrio contabilístico entre despesas e receitas[713], passou, a partir da altura em que as finanças públicas e a economia se tornaram ciências integradas, a ser concebido como fortemente influenciado por esses mesmos fenómenos e até certo ponto, e em face de dadas condições, a influenciar o equilíbrio geral da vida económica e social[714]/[715], vindo a ser utilizado como um meio de política financeira, impondo disciplinas que

---

[712] Cfr. Maurice Duverger, *Finances Publiques*, cit., pp.266-267. Cfr. Michel Bouvier, *Les Répresentations Théoriques…*, cit., p.p.26 e 27, refere-se à forte influência que o Estado liberal ou neutro, como lhe chama, teve sobre a noção inicial de equilíbrio orçamental: "… a noção de equilíbrio orçamental foi construída em primeiro lugar de acordo com a representação de um Estado neutro devendo evitar intervir nas mudanças económicas (…) impunha-se uma visão aritmética e estática do equilíbrio no domínio financeiro…".

[713] Michel Bouvier ao referir-se a uma visão estática do equilíbrio, *Les Répresentations Théoriques…*, cit., p.p.31-32, afirma que "o equilíbrio orçamental torna-se de qualquer modo o garante do equilíbrio geral da sociedade; no limite, dele depende a estabilidade do Estado (…). A imagem do equilíbrio orçamental está associada, com efeito à representação harmoniosa de um sistema social no seio do qual o Estado deve jogar um papel de catalisador.".

[714] Cfr. Maurice Duverger, *Finances Publiques*, cit., p.271. Cfr. Michel Bouvier, *Les Répresentations Théoriques…*, cit., p. 37.

[715] A este respeito veja-se a teoria sobre o défice sistemático e seus efeitos na economia, em estado de recessão, Maurice Duverger, *Finances Publiques*, cit., pp.271 e ss.; A. L de Sousa Franco, *Finanças Públicas…Vol.II*, cit., p.257

"constituem uma medida elementar de política anti-inflacionista e peça essencial do *ajustamento* dos desequilíbrios estruturais e *crescimento* a longo prazo de economias sãs."[716]

Adiante das concepções keynesianas sobre os efeitos profiláticos do défice orçamental (funcional)[717]/[718] em economias em situação depressiva postaram-se, mais recentemente, os objectivos de formação de uma união económica e monetária na Europa, que vieram colocar o equilíbrio orçamental novamente no centro das

---

[716] António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…Vol.I*, cit., p.387.

[717] O princípio do equilíbrio orçamental defendido pelos economistas liberais em finais do século XVIII, nem por isso logrou ser observado no decurso do século XIX, vindo a ser-lhe desferido um duro golpe no século XX pelas teorias keynesianas, defensoras do papel reabilitador do défice orçamental. Vd. Juan Martin Queralt e outros, *Curso de Derecho Financiero*, cit., p.685.

[718] A prevalência do défice, demonstrada pelo keynesianismo fez esquecer a aplicação do equilíbrio orçamental, de tal modo que os textos constitucionais de alguns países deixaram de o consagrar, como foi o caso de Espanha e França, que mais recentemente, não deixaram, contudo de se referir a ele, em sede de legislação ordinária. Em França, o princípio do equilíbrio não teve consagração, nem nas Constituições, nem noutros textos referentes às finanças públicas. Vislumbra-se, apenas, um ligeiro esboço do princípio do equilíbrio no artigo 53.º de um decreto de 31 de Maio de 1862. De resto, só após a 2.ª Guerra Mundial surge a preocupação em dotar as finanças públicas de outra disciplina, vindo a tratar este princípio, em termos legislativos no decreto orgânico de 19 de Junho de 1956, que influenciou a Ordenança de 1959, que por sua vez, não deixou de considerar o princípio de equilíbrio, como um ponto fundamental de sanidade das finanças públicas, mas nos seguintes termos: "as leis de finanças determinam a natureza, o montante e afectação dos recursos e dos encargos do Estado, tendo em conta um equilíbrio económico e financeiro que elas venham a definir." Cfr. Robert Hertzog, *Pour une présentation…*, cit., p.p.76-77.

Na opinião de Juan J. Zornoza Pérez, *L' Équilibre Budgétaire dans le Droit Espagnol*, in *L'Équilibre Budgétaire*, obra coordenada por Lucile Talineau, Económica, 1994, p.p.215-224, a Constituição espanhola de 1978 não contém qualquer referência directa ao princípio do equilíbrio orçamental. O artigo 134.º que consagra os princípios orçamentais, apenas impõe que os orçamentos gerais do Estado insiram "a totalidade das despesas e das receitas do sector público do Estado", não determinando, contudo, que entre umas e outras exista qualquer relação. Daí, o autor conclui que não existe no Texto Constitucional qualquer consagração deste princípio. Admitindo ainda, que possa do ponto de vista contabilístico tratar-se de um equilíbrio aritmético, ainda assim, tal equilíbrio "não pode ser considerado equilíbrio, de um ponto de vista económico clássico."Conclui dizendo que não existe no ordenamento espanhol nenhuma disposição que obrigue a respeitar o equilíbrio orçamental inicial que poderá decorrer da interpretação daquela diposição contida no art.º 134.º da Constituição, sendo certo que esse equilíbrio inicial não tem senão uma finalidade indicativa, por isso só com alguma boa-vontade se "pode admitir que existe uma ligação entre as disposições do artigo 134.º, 5 e 6 da Constituição e a regra do equilíbrio orçamental, "porque estes não impõem a correcção dos números das receitas e despesas do orçamento". Ao invés, segundo o autor, a Constituição, o que pretende estabelecer é a existência de equilíbrio entre os dois poderes que intervêm no processo orçamental, de modo a "garantir o equilíbrio económico e financeiro."

Apesar desta ausência de tratamento constitucional, na legislação ordinária não se deixou de acautelar a necessidade de os orçamentos públicos terem de ser equilibrados e de um modo geral, ainda que maioritariamente a doutrina espanhola concorde com aquela ausência de tratamento, ao nível constitucional, não coloca em causa a tese do orçamento equilibrado, cfr. Miguel Ángel Martinez Lago, *Temas de Derecho Presupuestario*, cit., p. 32. Mais recentemente duas leis publicadas, no ano de 2001, vieram colocar as bases para o tratamento deste princípio em Espanha (lei 18/2001 e lei 5/2001).

As sucessivas Constituições portuguesas desde sempre consagraram o equilíbrio orçamental, inicialmente num sentido meramente aritmético, ao gosto do pensamento liberal, para nos anos mais recentes ultrapassar esse entendimento, afiançando a necessidade de serem as finanças públicas equilibradas, mas segundo os desenvolvimentos contidos em legislação ordinária (leis de enquadramento orçamental).

preocupações, tornando-se como que uma regra de ouro das finanças públicas comunitárias, em face de se ter constituído como uma exigência para os Estados-membros, evitar encontrarem-se em situação de défice orçamental excessivo, nos termos do dispõe o número 1. do artigo 104.º-C do Tratado de Maastricht[719]: "Os Estado membros devem evitar défices orçamentais excessivos."[720] Tal dever fez surgir, em ordem a preservar a sua observância, uma panóplia de mecanismos e procedimentos[721] sob execução dos órgãos comunitários visando o seu cumprimento pelos Estado membros, por via da adequação das políticas orçamentais nacionais às normas comunitárias[722].

[719] Actual artigo 104.º, por força do Tratado de Amesterdão, celebrado em 2 de Outubro de 1997, que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, tendo instituído um instrumento de supervisão multilateral das políticas económicas e orçamentais dos EMs da zona do euro, que engloba dois aspectos: o controlo dos défices públicos excessivos pelo Conselho Europeu, com base numa recomendação da Comissão Europeia e o Pacto de Estabilidade e Crescimento assinado pelos EMs, segundo o qual estes ficaram obrigados a atingir uma posição orçamental excedentária ou próxima do equilíbrio.

[720] O défice orçamental considerar-se-á excessivo se ultrapassar o valor de referência de 3% do PIB. Contudo, o texto comunitário determina que embora um défice orçamental possa exceder aquele valor de referência, tal situação será considerada excepcional se radicar em razões que se situem fora do controlo do EM, com reflexos drásticos na sua situação financeira ou ainda se ocorrer por força de uma recessão económica forte.

[721] Desde logo os critérios de convergência nominal relativos ao défice orçamental e à dívida pública, cujo tecto se situa em 3% e 60% do PIB, respectivamente e ainda o mecanismo de supervisão multilateral visando o controlo, pelos órgãos comunitários, do cumprimento, por parte das finanças públicas dos Estado membros, daqueles critérios.

[722] Sónia Godinho, *Para um Equilíbrio da União Económica e Monetária*, in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco Vol.III*, Coimbra Editora, 2006, p.p. 977-980, é particularmente crítica no que diz respeito à existência e imposição de "regras orçamentais específicas e comuns que tenham de ser observadas por todos na condução das suas finanças públicas." Considera assim, que tais regras constituem por um lado um "desvio ao paradigma da coordenação económica da UEM" como uma limitação ao poder discricionário que deve assistir aos Governos nacionais "na condução das suas políticas económicas, obrigando-os a comprometerem-se com os objectivos de estabilidade monetária e a convergência nominal a todo o custo." Paulo de Pitta e Cunha, *A União Monetária e o Pacto de Estabilidade*, in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João* Lumbrales, Coimbra Editora, 2000, p.p.958-961, não é mais piedoso nas críticas que tece ao conjunto de dispositivos jurídicos comunitários, vindo a considerar o PEC um "colete de forças que tolhe a actuação dos Estado membros no plano da política orçamental (…)", cuja aplicação "pode aliás ter o efeito perverso de agravar a situação conjuntural."Continuando a sua crítica ao pendor restritivo do TEC em matéria de política orçamental, que o PEC veio agravar, admite poder vir a enveredar-se "pelo caminho do federalismo político", posto que, no seu entendimento "a união monetária desacompanhada de certo grau de centralização orçamental não terá condições para se consolidar (ou talvez até para sobreviver)". Lembra ainda que os objectivos de defesa da estabilidade e da procura da obtenção de níveis de convergência nominal, acabam por sobrepor-se a problemas como o desemprego e por representar um travão no crescimento daqueles países que ainda registam um certo atraso no seu desenvolvimento.

b) Consagração do Princípio em Angola

O princípio do equilíbrio orçamental aparece contido no artigo 5.º da Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado, com o seguinte teor: "1. O Orçamento Geral do Estado deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas. 2. As despesas correntes não devem, em caso algum, ultrapassar as receitas correntes. 3. Quando a conjuntura do período, a que se refere o Orçamento, não permitir o equilíbrio do orçamento corrente, o Governo financia o respectivo «déficit», sem recorrer à criação de moeda."

Estamos perante uma concepção de equilíbrio formal, no n.º1 deste artigo e substancial, no n.º2, que aponta para o saldo primário e que adoptou a formulação do equilíbrio corrente, à semelhança do que acontece em alguns países ocidentais, segundo palavras de Sousa Franco, na crítica que tece ao equilíbrio de saldo primário[723]: "A preocupação de articular o equilíbrio com o crescimento global da economia tem levado os Governos dos países ocidentais, a: a) optar por um de dois critérios (orçamento corrente ou orçamento efectivo)". A determinação de quais os recursos e encargos que devem integrar o Orçamento Geral do Estado, contida no artigo 3.º da LQOGE, que consagra a regra da unidade e da universalidade (serviços, institutos e fundos autónomos e Segurança Social) elucida-nos quanto aos entes cujos orçamentos incorporam este instrumento, deixando de fora as empresas públicas e outros entes que gerem e sobrevivem por via de dinheiros públicos[724].

O n.º3 deste artigo admite que se por razões conjunturais não for possível atingir o equilíbrio entre receitas e despesas correntes, a cobertura do défice, que daí resultar, pode ser efectuada por qualquer forma de financiamento, ficando excluída a forma de o financiar pela criação de moeda, de modo a evitar-se o desencadeamento de inflação.

---

[723] Cfr. António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…Vol. I*, cit., p. 375. Forte crítica teceu igualmente Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças…*, cit., p.p.102 e 103, à adopção da noção de equilíbrio orçamental de saldo primário, consagrada na lei n.º6/91, de 20 de Fevereiro, nos termos seguintes: "não há razão económica pela preferência do equilíbrio do orçamento primário. Daí que a preferência por ele da actual LEO (Lei n.º6/91) só possa explicar-se à luz de uma razão política: a de tal equilíbrio permitir aos Governos, em país endividado como o nosso apresentar em situação de equilíbrio orçamentos que apenas artificiosamente o estão".

[724] Angola, até ao momento em que escrevemos, não operou qualquer forma de descentralização administrativa, muito menos financeira, por isso, além dos serviços considerados integrados (na terminologia da lei do enquadramento portuguesa) e dos fundos autónomos, apenas se indica o Orçamento da Segurança Social, a que já nos referimos, mais atrás.

2.2. Significado do Princípio da Estabilidade Orçamental

O retorno à necessidade de se terem orçamentos equilibrados, resultou das dificuldades em continuar a aceitar as teses keynesianas e da entrada em cena da economia pelo lado da oferta. O novo formato que passou a ser defendido para os ciclos económicos, deitou por terra o recurso ao défice como meio de correcção e de combate de fenómenos nocivos da conjuntura, colocando em seu contrário, o equilíbrio orçamental, num pedestal, cujo alcance não tem ido além de regozijos de duração temporária e de muito árduas consequências, principalmente para aqueles países que na sua pequenez, nem sempre conseguem fazer valer os seus objectivos.

Só que, e principalmente, nas economias da UE, submetidas às regras do Tratado da União Europeia, o princípio do equilíbrio orçamental também não aparece explicitamente trabalhado, pois o que neste Tratado se refere é a proibição de défices públicos excessivos[725], falando-se então, já não, em equilíbrio orçamental, mas em estabilidade orçamental.

Porém, a estabilidade orçamental, sendo um objectivo a atingir, consistindo em a médio prazo os Estado membros da EU apresentarem orçamentos equilibrados ou excedentários, de acordo com o que se dispõe no Pacto de Estabilidade e Crescimento e que se transformou em princípio no direito interno dos Estado membros, é considerado, enquanto tal "a consagração moderna da velha regra das finanças clássicas do equilíbrio orçamental"[726].

Na verdade, a estabilidade orçamental, que arranca da inadmissibilidade de os Estado membros apresentarem as contas públicas em situação de défice, mas equilibradas ou próximas do excedente orçamental, representa uma reabilitação e a ampliação da regra do equilíbrio orçamental[727]. Uma reabilitação, já que expressamente se tornou uma exigência na apresentação das contas públicas, a despeito das formas veladas, indirectas ou restritivas com que em certos ordenamentos jurídicos esta regra aparecia consagrada ou mesmo não consagrada, ao ter sido superada pela defesa manifesta de se ter atribuído ao défice um efeito regulador da economia, pela pena da escola keynesiana.

---

[725] Ver Paulo Pitta e Cunha, *A União Monetária...*, cit., p.956.
[726] Cfr. Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero…*, cit., p.442.
[727] Cfr. Olívio Mota Amador, *A Estabilidade Orçamental…*, cit., p.525.

A ampliação desta regra surge tanto do papel que passou a ser-lhe conferido nos textos legais da comunidade, como nos textos legais dos direitos internos, como ainda, pelo papel preponderante que assegura, para efeitos da estabilidade macroeconómica dos Estado membros e consequentemente da região.

A reabilitação e ampliação da regra do equilíbrio orçamental, que subjacente à estabilidade orçamental, ficaram a dever-se ao conteúdo dos documentos que compõem o Pacto de Estabilidade e Crescimento, e designadamente o Regulamento CE n.º1466/97 do Conselho de 7 de Julho que reforça os mecanismos de controlo das políticas orçamentais, ao obrigar os Estado membros da EU a apresentar um programa de estabilidade de actualização anual[728], de modo a garantir que não se desviem dos objectivos orçamentais e que o défice não ultrapasse o limite de 3% do PIB (mesmo durante os períodos de abrandamento da actividade económica) e ainda o Regulamento CE n.º1467/97 de 7 de Julho que versa sobre a clarificação e aceleração da aplicação do procedimento relativo ao défice excessivo, estabelecendo um sistema de aplicação de sanções no caso de se ultrapassar o limite fixado[729].

A absorção do objectivo da estabilidade orçamental[730], pelos Estado membros da UE, em ordem a se manterem no seio da comunidade, reflectiu-se na promulgação de leis determinando o modelo adoptado para alcançarem aquele objectivo, a nível interno, através de um respeito estrito do equilíbrio orçamental.

A Espanha foi o primeiro país a promulgar uma Lei sobre Estabilidade Orçamental, a Lei n.º18/2001, cujo objectivo primordial se situa no "estabelecimento dos princípios directores que regerão a política orçamental do sector público e a determinação de procedimentos necessários para a aplicação efectiva do princípio da estabilidade orçamental" (art.º1.º). De acordo com esta Lei, que consagra o princípio da estabilidade orçamental, esta consiste "na situação de equilíbrio ou de excedente,

---

[728] Programas de estabilidade para os países que aderiram à união monetária (adoptaram a moeda única) e programas de convergência para os que a ela não aderiram, que funcionam como "mecanismos de alerta", em virtude de esses Estados terem de apresentar a sua estratégia de médio prazo. Nesses programas são prestadas informações, designadamente, sobre o modo como são determinados os seus objectivos orçamentais, a médio prazo, sobre o estado de execução e a natureza das medidas que são anunciadas nos programas, sobre a composição das receitas e despesas que integram o orçamento, sobre as reformas institucionais que vão ter de implementar.

[729] De modo a evitar a aplicação de sanções, o Estado membro que se encontre em situação de défice excessivo deve tomar um conjunto de medidas para corrigir de imediato o défice ou seja durante o ano seguinte à sua detecção.

[730] Com vista a atingirem este objectivo, os Estado membros na sua grande maioria, seguiram políticas de ajustamento estritas, orientadas principalmente em torno da redução de despesas. Em certos países, estes esforços de ajustamento foram acompanhados por reformas nos procedimentos e instituições orçamentais nacionais. Cfr.Hedwig Ongena, *La Surveillance Budgétaire après le Pacte de Stabilité et de Croissance*, Revue Française de Finances Publiques, n.º68, 1999, p.57.

calculada em termos de capacidade de financiamento conforme a definição contida no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais e nas condições estabelecidas para cada uma das administrações públicas”[731]. Assim definido, o conceito de estabilidade, previsto, considera-se mais restritivo do que o que se contém no Pacto de Estabilidade e Crescimento, que aponta para a correcção dos défices excessivos, enquanto esta Lei ao referir-se a equilíbrio, não admite sequer a existência de qualquer défice[732]/[733].

Portugal, em 28 de Agosto de 2002, colocou em vigor normas sobre estabilidade orçamental, cujo conteúdo aparece incorporado na Lei do Enquadramento Orçamental (Lei n.º2/2002, que alterou a anterior Lei n.º91/2001, de 20 de Agosto), tendo-se optado por uma metodologia diferente da que foi adoptada pela Espanha, que autonomizou a Lei da Estabilidade Orçamental e a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º5/2001). A Lei portuguesa contém uma definição de estabilidade semelhante à consagrada na lei espanhola (art.º84.º, n.º2.).

Não posso deixar de concordar com aqueles, que sob fortes reservas, têm aceitado as condições que uma integração do tipo da união económica e monetária europeia requer, em termos da adopção e cumprimento de políticas económicas e financeiras comuns, com prejuízo da perda da soberania na sua condução, com a agravante da sua aplicação a qualquer preço, para os quais se impõem, apenas, os limites pré-definidos iguais para todos, sem distinção de fasquia, numa igualdade que apenas é numérica, e por isso aparente, tendo-se em consideração o facto de que a situação económica dos países onde elas vão ser implementadas são desiguais.

Falamos de países como Portugal (a Grécia e outros em circunstâncias de crescimento e desenvolvimento semelhantes), que na luta pela sua manutenção dentro dos parâmetros e critérios exigidos pelas normas comunitárias, e designadamente o TCE e o PEC, decorrentes do estatuto de Estado membro cumpridor, entrou numa recessão que se agrava ano após ano, tendo-se instalado um quadro imensamente crítico, do ponto de vista económico e social, com várias empresas a encerrarem as portas, remetendo para o desemprego largo número de trabalhadores sem alternativa, a despeito de uma sucessão de Governos que, no meio de tantas dificuldades que aumentam de grau a cada ano que passa, não têm conseguido encontrar soluções,

---

[731] Ver Mário Garcés Sanagustin *Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria: Objetivos y Rasgos Fundamentales*, Revista Española de Control Externo, Vol. V, Janeiro de 2003, n.º13.
[732] Cfr. Javier Lasarte Alvarez e Francisco Adame Martínez, *Les Lois de Stabilité Budgétaire du Royaume d’Espagne*, Revue Française de Finances Publiques, n.º79, 2002, p.211.
[733] Ver Milagros Garcia Crespo, *Los Costes de la Estabilidad Presupuestaria*, Revista Española de Control Externo, Vol. V, Janeiro de 2003, n.º13.

também, difíceis, em face do contexto económico mundial desfavorável, cujo agravamento, no momento em que escrevemos, se tem registado pela crise internacional que se está a abater sobre as economias mundiais, iniciada nos mercados imobiliário e financeiro americanos e aliada à crise energética geral provocada pelo aumento imprevisível do preço do petróleo, cujo barril até ao final do ano de 2008 se previa atingisse os U$ 200,00/barril, mas que de repente sofreu um revés de tal ordem, que em pouco tempo veio a parar nos U$35,00 aproximadamente.

Só que esta crise não só tem provocado efeitos prejudiciais em economias como a portuguesa, pois até mesmo países como a Espanha que registava índices de crescimento muito favoráveis, e também a França, que tal como a Alemanha, representa uma das economias mais fortes da união, já começaram a sentir os efeitos perniciosos da crise.

Paulo Pitta e Cunha afirmou num dos seus estudos observatórios e analíticos da situação da união económica e monetária, que a união económica e monetária representa um salto qualitativo, mas também um salto no desconhecido[734], e de facto o futuro tem essa particularidade, só se mostra quando é presente, pelo que o que está para acontecer nem sempre é previsível e objectivo, como é o hoje ou o agora.

Como iremos ver no número seguinte, em África há organizações regionais que enveredaram pela experiência da integração regional e que de modo análogo ao que se tem estado a passar na UE se perfilaram igualmente no trilho do caminho da estabilidade orçamental, com vista ao crescimento económico sustentável, tendo adoptado normativos contendo procedimentos muito idênticos aos europeus, no sentido da convergência, como é o caso do Pacto de Estabilidade, Solidariedade, Crescimento e Transparência, que está na base daqueles procedimentos, de modo a que os órgãos comunitários possam observar a postura financeira de cada Estado membro.

Em Angola, actualmente integrada em três organizações regionais, onde praticamente poucos passos têm sido dados no sentido da uniformização orçamental, impõe-se, independentemente, da existência de normas regionais que estabeleçam regras de disciplina orçamental, uma reformulação da Lei do Enquadramento Orçamental, que já leva onze anos de vigência, sem nunca ter sido objecto de qualquer alteração, e até mesmo a incorporação ou por via autónoma, de normas sobre

[734] Cfr. Paulo Pitta e Cunha, *A União Monetária…*, cit., p. 960.

estabilidade orçamental de modo a conferir uma melhor e maior disciplina na condução da actividade financeira, no seu todo, pelos órgãos que transportam nos braços essa filha tão dilecta, mas que nem sempre tem recebido um cuidado afecto.

Como mais atrás ficou referido, um dos objectivos que aparece quase à cabeça dos programas governamentais é a estabilidade económica, que pressupõe naturalmente além de outros tipos de estabilidade, a estabilidade orçamental. De igual modo, o programa do Governo para o período de 2008-2013, prevê o objectivo da estabilidade macroeconómica, para a qual terão de contribuir procedimentos e mecanismos de política orçamental que hão-de ter de caminhar a "*pari passu*" com outras políticas financeiras.

Por outro lado e como começámos por dizer, Angola integra organizações regionais, mas também é membro da União Africana, cuja tendência se tem orientado para congregar todos os Estados africanos ao nível continental, em vários domínios, de modo a que se ultrapasse o seu espartilhamento por organizações regionais, fenómeno que caracteriza o continente africano.

Angola está integrada numa organização regional, a SADC, que por se situar na África Austral tem granjeado mais atenção por parte das autoridades angolanas. Só que no domínio das finanças públicas têm sido dados passos muito tímidos, preocupando-se essa integração com aspectos mais de natureza comercial e aduaneira, pelo que Angola em conjunto com os demais Estado membros terão de internamente procurar orientar as suas políticas económicas e financeiras em torno da estabilidade macroeconómica, porque poderá chegar a altura em que fruto de um certo laxismo financeiro, se vejam subordinados a metas que imporão restrições ao seu poder de manobra, enquanto entes soberanos.

Como já dissemos anteriormente, a estabilidade orçamental é um dos pressupostos para a estabilidade económica, por isso com ou sem verdadeira integração, dê frutos ou não, a busca de finanças públicas estáveis e mais concretamente de uma política orçamental estável, é um aspecto fundamental da sanidade na sua gestão.

A aplicação cega do princípio da estabilidade orçamental poderá levar o país que o faça, a promover uma situação de maior desequilíbrio financeiro. Primeiro porque vai ter de sujeitar-se a uma política orçamental de parâmetros restritivos, segundo porque a estabilidade orçamental pressupõe algum grau de consolidação orçamental, que pode ocorrer, ou pela redução da despesa pública (de investimento ou

de subsídios sociais) ou pelo aumento da carga fiscal (aumento de impostos). Por isso, perante cada situação em concreto, as medidas a aplicar devem ser cirteriosamente decididas, sem se ter a veleidade de copiar modelos em uso noutros países, com nuances e características ainda que idênticas, sob pena de se desvituar o sentido e alcance dessas medidas e produzirem-se efeitos mais nefastos do que os existentes, à data da sua implementação. Aliás, há exemplos diversos de implantação de medidas estruturais que conduziram alguns países a situações catastróficas.

3. O Pacto de Estabilidade, Crescimento e Transparência Segundo Modelos Africanos

Os graves problemas que vêm assolando os países em vias de desenvolvimento, tanto em África como noutras partes do mundo têm desencadeado experiências visando a integração económica e monetária[735] de países que coabitam numa mesma região, que em ordem a conjugar as várias potencialidades existentes em cada país membro, através da sua exposição a regras e parâmetros de actuação comuns, têm conduzido à constituição de organizações regionais que congregam os vários interesses nacionais, tornando a sua gestão voltada para os interesses comuns a todos os seus integrantes.

As iniciativas de integração regional, em África, já levam muitos anos. Lembremo-nos da experiência de constituição da SACU (União Aduaneira Sul-Africana), em 1910 e ainda a da Comunidade Africana do Este (ECA) em 1919. Actualmente, não existe em África praticamente país nenhum que não esteja integrado numa organização regional. Além disso têm existido tentativas para a constituição de uma organização continental que congregasse a integração económica de todos países africanos, cujos esforços culminaram com assinatura, em 1991, do Tratado da Comunidade Económica Africana, também conhecido por Tratado de Abuja, que entrou em vigor em 1994[736].

---

[735] Falar de integração monetária significa o abandono pelos países membros e por certa organização regional ou subregional da moeda com curso legal nos respectivos espaços territoriais, em favor de uma moeda única. A emissão dessa moeda única fica a cargo de um Banco Central Comum que passa a ser responsável pela política monetária comum. No cerne da política monetária comum situam-se aspectos como a taxa de juros a curto prazo e o valor externo da moeda comum. Cfr.André Watteyne, *Une Intégration Ecónomique Africaine à l'Image de l'Intégration Économique Européenne: le Cas de l'UEMOA*, Revue Burkinabé de Droit, Vol.39, 2001 p.85.

[736] Cfr. A. Geda e H. Kebreth, *Regional Economic Integration in Africa*, Journal of African Economies, Vol17, n.º3, Junho de 2008, p.358.

Em África importa citar, para esta dissertação, três exemplos de integração regional, dois em estado mais adiantado do que o outro: trata-se da UEMOA[737], da CEMAC[738] e da SADC[739]. Não deixaremos, porém, de referir que aparece como preocupante, quanto a nós, analisar o número de organizações de natureza regional que têm sido constituídas em África, sendo que em alguns casos, o mesmo país integra mais do que uma dessas organizações. Angola, por exemplo, participa em três organizações regionais: a ECCAS, a SADC e a COMESA.

Naturalmente, que os vários Estados se agregam, em função dos interesses que mantêm, uns em relação aos outros, parece-nos, contudo, que um tal espartilhar de interesses por diversas organizações, demonstra bem que o continente africano continua a não se saber pautar pela unidade e harmonização de interesses, muitos deles comuns a todos.

Do nosso ponto de vista tal dispersão, significa para cada Estado membro mais custos, principalmente para aqueles que participam em várias organizações em simultâneo, não só pelo que têm de pagar a título de contribuição para os fundos da comunidade, como pelos custos com as pessoas que têm de ser designadas para ocupar cargos nos órgãos dessas instituições regionais, e muitas vezes a troco de resultados não palpáveis.

Por outro lado, julgamos que a proliferação de organizações regionais em África se deve ao facto da pouca funcionalidade de algumas (senão de grande parte), criadas com objectivos bem delineados, mas cujos frutos muito dificilmente são visíveis.

Estamos em crer, que as duas primeiras organizações regionais de que iremos ocupar-nos com mais detalhe, tomou como protótipo a integração europeia, principalmente, após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1992[740]. E o que nos faz optar por esse ponto de vista, é precisamente o tipo de procedimentos

---

[737] A UEMOA, União Económica e Monetária da África do Oeste, cujo Tratado de constituição foi assinado em 10 de Janeiro de 1994, sucedeu à UMOA, União Monetária da África do Oeste. Os Estados membros da UEMOA eram inicilamente sete: o Benin, o Burkina Faso, a Costa do Marfim, o Mali, o Níger, o Senegal e o Togo. Em Janeiro de 1997 juntou-se a esta organização o país de expressão portuguesa, Guiné-Bissau.

[738] A CEMAC, Comunidade Económica e Monetária da África Central, criada em 16 de Março de 1994, sucedeu à UDEAC.

[739] Este último, está em estado ainda muito letárgico, em matéria de convergênia, no domínio orçamental.

[740]AndréWatteyne, *Une Intégration Économique Africaine…*, p.83 é de opinião que com relação às antigas colónias africanas, a União Eurpoeia não serve apenas de exemplo a seguir, mas é também uma fonte de financiamento e de emissão de conselhos a nível técnico, encorajando estes países a seguirem a via da integração económica e monetária.

adoptados por essas organizações, cujo ponto de arranque consiste na celebração de tratados, contendo disposições que apontam, tal como aqueloutro, para a harmonia de aspectos concernentes ao desenvolvimento económico da região, por respeito a normas que reflectem uma visão de mercado comum, passando pela necessidade do estabelecimento de uma união monetária e ainda pelo cumprimento de procedimentos orçamentais e contabilísticos.

A leitura atenta dos tratados celebrados pelos países que integram, quer a UEMOA, quer a CEMAC permitem-nos concluir que os vectores principais, com as necessárias adaptações à estruturação e problemas dos países envolvidos não ficam muito longe dos que sustentam a integração europeia.

As várias tentativas feitas pelos países integrantes destas organizações no passado, cujos resultados ficaram muito aquém dos objectivos almejados, pelo menos a partir de uma abordagem formal já que inseridos nos tratados celebrados, por ocasião da sua constituição, levaram os países membros a repensar os problemas e a ponderar sobre as soluções a encontrar para eles, chegando, muitas vezes, à conclusão que a opção pela mudança de estratégia e a consequente substituição dessas organizações por outras, era a via mais indicada para de modo mais sério e com alguma eficácia alcançarem os objectivos comuns a toda a região.

Assim, e à luz da experiência levada a efeito por países considerados mais desenvolvidos, em todos os pontos de vista, embora a duas ou três velocidades, cujos frutos ainda estão longe de ser uniformes, estas organizações africanas vêm dando passos procurando a realização de objectivos comuns de desenvolvimento, de modo a fortalecerem aspectos que ainda os debilitam, não só no que diz respeito às suas economias internas, como do relacionamento entre si, e ainda no confronto dos seus interesses com os interesses dos outros países, constituídos em blocos de interesses ou apresentando-se individualmente.

A realização de objectivos comuns de desenvolvimento passa pela institucionalização de uma política de supervisão multilateral, que constitui o fulcro em que assenta todo o processo de integração, e através da qual é possível alcançar a estruturação da convergência de políticas económicas e financeiras, o que passa pela

introdução e harmonização[741] da legislação relativa ao orçamento e à contabilidade em uso nos países membros.

Conforme se dispõe no artigo 67.º do Tratado da UEMOA: "A União harmoniza as legislações e os procedimentos orçamentais, a fim de assegurar de modo notório a sincronização destes últimos com o procedimento de supervisão multilateral da União. Isto acontecendo, assegura a harmonização das leis de finanças e das contabilidades públicas, em particular das contabilidades gerais e dos planos contabilísticos públicos.".

De igual modo o artigo 54.º da Convenção anexa ao Tratado que institucionalizou a CEMAC dispõe o seguinte: "No quadro da União Económica e devido às exigências da supervisão multilateral, as legislações orçamentais dos Estados membros serão harmonizadas, no decurso da primeira etapa de construção da União Económica. São igualmente harmonizadas, as contabilidades necessárias ao exercício da supervisão multilateral".

Os princípios contidos nestes Tratados e seus anexos, no concernente às questões orçamentais e de contabilidade pública, visam, sem sombra para dúvidas, a obtenção de uma disciplina orçamental e de uma maior transparência na gestão dos dinheiros públicos. Contudo, a implementação de tais princípios, desde logo, se deparou com um senão, que consistiu no facto de à data da entrada em vigor dos referidos Tratados, a legislação correspondente, em vigor, em cada um dos Estados membros, se encontrar desajustada dos objectivos a desenvolver[742]. Para que tais

---

[741] Na relação entre os direitos nacionais e o direito comunitário podem desencadear-se vários tipos de relações, que podem ser de substituição, de harmonização, de coordenação ou de coexistência. No primeiro caso, o direito comunitário surge tanto do ponto de vista material como formal como um direito uniforme, havendo a obrigação de os direitos nacionais o assimilarem, verificando-se, por isso, o que se denomina por uma verdadeira integração jurídica. Na harmonização, não se coloca em causa a continuidade da existência dos direitos nacionais, só que se impõe a sua modificação em função das exigências definidas e impostas pelo direito comunitário. A coordenação, embora próxima da harmonização, caracteriza-se, no entanto, pela não interferência do direito comunitário na integridade dos direitos nacionais, que apenas age como "redutor das disparidades dos efeitos dos direitos nacionais". Finalmente, a coexistência permite que, quer o direito comunitário, quer os direitos nacionais regulem as mesmas matérias, mas em dimensões diferentes, conduzindo por vezes à justaposição da legislação. Cfr. L.M Ibriga e P. Meyer, *La Place du Droit Communautaire-UEMOA dans le Droit Interne des États Membres*, Revue Burkinabé de Droit, Vol. 37, n.º1, 2000, p.31.

[742] A título de exemplo, do que se diz no texto, veja-se o que se passou com relação a alguns dos países que fazem parte da UEMOA, à data da assinatura do Tratado, o Burkina Faso aplicava uma ordenança respeitante à lei orgânica das finanças públicas de 18 de Setembro de 1969 e um regulamento sobre contabilidade pública do mesmo ano, por sua vez na Costa do Marfim estava em vigor uma lei de 31 de Dezembro de 1959 e um decreto colonial de 30 de Dezembro de 1912, no Senegal vigorava uma lei de 28 de Junho de 1975, que revogara uma ordenança de 15 de Maio de 1963 e um decreto de 17 de Junho de 1966 e no Mali, uma lei de finanças e uma lei sobre contabilidade pública de 1966. Cfr.Salif Yonaba, *La Difficile Intégration des Régles Budgétaires et Comptables des États Membres de l'Union*

objectivos pudessem ser levados a termo, foi necessário produzir directivas, com vista a serem integradas na legislação interna de cada país membro.

Como é de calcular, não basta a absorção de directivas comunitárias pela legislação interna para que se operem mudanças, pois haverá que contar à partida que cada Estado membro tem as suas especificidades e como tal a aplicação de tais directivas não ocorre com a mesma dinâmica em todos os Estados membros. A dimanação de tais directivas é, todavia, um ponto de partida para a desejada harmonização das políticas comuns.

a) O Concurso da UEMOA para a Estabilidade Económica e Monetária da Região do Oeste Africano

Como já se deixou dito mais atrás, esta organização regional, UEMOA-União Económica e Monetária da África do Oeste-[743], foi constituída em Janeiro de 1994, com a assinatura de um Tratado, por vários países que já integravam a organização regional denominada UMOA (com excepção do Mali, que apenas aderiu a esta organização em 17 de Fevereiro de 1984 e da Guiné-Bissau que apenas veio a integrar a UEMOA em 2 de Maio de 1997), criada por um tratado assinado em 14 de Novembro de 1973, e cuja actuação incidia sobre a gestão da moeda comum.

O Tratado da UEMOA, contendo cento e dezasseis artigos, estabelece as regras de institucionalização da comunidade económica e monetária da região, cuja implementação deixa a cargo dos seguintes órgãos comunitários: a Comissão, que é o órgão executivo, os órgãos de controlo parlamentar, os órgãos jurisdicionais de controlo e os órgãos consultivos.

Nem o Tratado, nem os Protocolos Adicionais que se lhe seguiram teriam qualquer materialização, se não fossem complementados por directivas de aplicação obrigatória, pelos Estados membros[744].

Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), in Revue Française de Finances Publiques, n.º79, LGDJ, 2002, p.224.

[743] Há quem coloque a dúvida de saber se a UEMOA não será o ressurgimento inovador da antiga organização, denominada, União Económica da África do Oeste (CEAO) ou se não será uma melhoria qualitativa do quadro monetário em vigor na época da sua constituição, gerido pelo União Monetária do Oeste Africano (UMOA). Cfr., Salif Yonaba, *La Difficile Intégration…*, cit., p.222.

[744] A aplicação de directivas ao invés de regulamentos tem sido objecto de alguma conflitualidade, em face das disposições contidas no Tratado da UEMOA. O artigo 67.º, citado no texto, faz referência à palavra "harmonização" das leis de finanças públicas e das leis de contabilidade, enquanto que o artigo 60.º se refere a um dever de "uniformização", pela União. Tendo em linha de conta que a utilização

Assim, no ano da assinatura do Tratado e no ano seguinte, foram dimanadas cinco directivas respeitantes à harmonização das políticas orçamentais: a Directiva n.º5/97/Cm/Uemoa, de 16 de Dezembro de 1997, relativa às Leis de Finanças, a Directiva n.º6/97/Cm/Uemoa, de 16 de Dezembro de 1997, respeitante ao Regulamento sobre Contabilidade Pública, as restantes Directivas de 22 de Dezembro de 1998, versaram sobre regras incidentes sobre a nomenclatura do Orçamento do Estado (Directiva n.º4/98/Cm/Uemoa), o Plano Contabilístico do Estado (Directiva n.º5/98/Cm/Uemoa) e o Quadro das Operações Financeiras do Estado (Directiva n.º6/98/Cm/Uemoa).

A necessidade de estabelecer, quanto mais cedo possível, o quadro jurídico requerido para a materialização da comunidade e sua absorção pelas ordens jurídicas internas de cada Estado membro, conduziu a organização a uma laboriosa produção de Directivas durante os anos seguintes à sua instituição, de ressaltar, que no ano de 2000 foi posta a vigorar a Directiva n.º2/2000/Cm/Uemoa contendo o Código sobre Transparência na Gestão das Finanças Públicas.

Embora a expectativa na elaboração do quadro jurídico em que a comunidade se passaria a reger, fosse grande, algumas das Directivas mais importantes não trouxeram inovações de destaque em relação às normas que conformavam já a ordem jurídica interna dos Estados membros.

No que concerne à Directiva sobre as Leis de Finanças, refere-se que mantém a tradição quanto às relações que se desencadeiam no domínio orçamental, entre o órgão parlamentar e o Governo, seguindo muito de perto o que se dispõe na Ordenança francesa de 2 de Janeiro de 1959[745]. Por sua vez a Directiva sobre Regras de Contabilidade Pública, diz-se tratar-se de uma réplica do Decreto francês, de 29 de Dezembro de 1962, não representando assim qualquer inovação com relação às regras

---

destes dois termos veio revelar uma certa ambiguidade na terminologia utilizada no Tratado, surgiram alguma dúvidas quanto ao tratamento daquelas matéria através de regulamentos ou de directivas. Contudo, e uma vez que a diferença entre estes instrumentos jurídicos é apenas de grau e não tem a ver com a sua natureza, prevaleceu o uso de directivas, que requer a adopção das normas nela contidas pelo direito interno do Estado membro. A ideia de harmonização deixa uma certa margem de manobra aos Estados membros, enquanto que a ideia de uniformização implica a formação de um direito uniforme. "A harmonização permite uma suplesse maior, conservando cada Estado a direcção da sua própria acção estabelecendo-se uma zona de simbiose jurídica com os seus "partenaires" na qual as legislações se aproximam sem se verificar uma fusão pura e simples".Cfr. Salif Yonaba, *La Difficile Intégration…*, cit., p.234.

[745] Cfr.Salif Yonaba, *La Difficile Intégration…*, cit., p.p.226-227.

de contabilidade pública aplicadas pelo direito interno dos Estados membros, cuja fonte de inspiração foi precisamente aquele mesmo Decreto francês[746]/[747].

A terceira Directiva que vale aqui a pena mencionar, é a que se refere à transparência na gestão dos dinheiros públicos (n.º2/2000/Cm/UEMOA), que embora contenha apenas dois artigos e vários anexos, procurou definir os princípios que presidem a uma gestão sã e transparente das finanças públicas, chamando a atenção para a aplicação da regra dos 3 Es (eficácia, eficiência e economia) na gestão dos dinheiros públicos, mas chamando igualmente a atenção para o que se deva entender por transparência e boa governança.

Esta Directiva contém, assim, normas que estabelecem o quadro jurídico da transparência, a performance da Administração financeira, a responsabilização da Administração financeira, a moralização das finanças públicas, a integridade da informação orçamental. A Directiva contém a seguinte definação de transparência: "…a franqueza, a lealdade e a clareza no exercício das responsabilidades e funções afectadas; é também a qualidade do que faz aparecer a verdade no seu todo sem alteração (…) de modo que uma situação transparente é aquela que faz transparecer à luz do dia a totalidade dos seus procedimentos; a transparência é o que é visível, compreensível para todos; o contrário da transparência, é a opacidade.".

Apesar desta Directiva ser exaustiva quanto ao conjunto de regras que devem reger, quer a Administração financeira, quer o controlo que deve ser exercido sobre esta, contém um conjunto de regras muito avançadas, tendo em conta a realidade política, económica, organizacional e social que caracteriza os Estados membros.

Sem sombra para dúvidas que os objectivos que lhe subjazem são de grande nobreza, em face da pouca agressividade a que se assiste em grande parte dos Estados africanos, onde o tema da boa governança, apesar de ser de grande actualidade, aparece desajustado dos cânones em que esses Estados se regem.

Os países membros da UEMOA, não parecem constituir excepção, a assinalar pelas debilidades que grande parte deles apresentava, à data da entrada em vigor da directiva, e que certamente ainda apresentam, como iremos ver adiante, quando analisarmos a sua resolução, em face do processo de supervisão multilateral levado a efeito em Dezembro de 2007. A debilidade do controlo administrativo, a inexistência

---

[746] Certamente que o único país para quem estas directivas representaram novidade tenha sido a Guiné-Bissau, já que a sua orientação em termos jurídico-legais seguia o modelo português.
[747] Cfr. Salif Yonaba, *La Difficile Intégration…*, cit., p.227-228.

de Tribunais de Contas na maior parte dos países membros, o controlo pouco eficaz dos Parlamentos internos por ocasião dos debates orçamentais, são exemplos das debilidades a que nos referimos, atrás[748].

Como resultado do processo de supervisão multilateral, que é nos termos do Tratado, o mecanismo comunitário de definição e de controlo das políticas económicas entre os Estados membros, a Comissão da UEMOA, apresentou um relatório detalhado sobre a situação de cada um, nos vários domínios e bem assim da situação da União como um todo, o que permite observar à data de 31 de Dezembro de 2007 (reportando-se ao último semestre), o estado do processo de integração regional, causas internas e externas das debilidades encontradas, perspectivas para o futuro e a necessidade de encetar diversas reformas modificando o quadro actual, com vista à obtenção de níveis mais próximos da estabilidade preconizada pelo Pacto de Convergência, de Estabilidade, de Crescimento e de Solidariedade da União, contido no Acto Adicional n.º4/99 de 8 de Dezembro.

Como se refere no artigo 2.º trata-se de "um engajamento geral assumido pelos Estados membros da UEMOA, com vista a: reforçar a convergência das economias dos Estados membros, de contribuir para a estabilidade macroeconómica, de acelerar o crescimento económico e de aprofundar a solidariedade entre os Estados membros". Com tais objectivos este instrumento contém, em si mesmo, todos os pressupostos para a sua concretização, competindo-lhe a definição dos processos a adoptar e as

---

[748] Salif Yonaba no estudo que vimos citando, *La Difficile Intégration…*, pp.236-237, afirma que as missões que eram levadas a cabo junto de cada Estado membro, para avaliar o estado de evolução das medidas de integração no seio de cada um deles, revelavam as dificuldades encontradas. O autor refere que a missão efectuada em Fevereiro de 2001, constatou que o processo de integração em especial no domínio orçamental e contabilístico pouco havia evoluído, em virtude das inúmeras dificuldades que a maior parte dos países membros apresentava em meios humanos e materiais. O autor nota ainda que foi constatada a inexistência, na maior parte dos países membros, de tribunais financeiros e o débil funcionamento destas instituições, onde elas existiam. No entanto, o artigo 69.º do Tratado dispõe sobre a ocorrência de encontros periódicos entre os Tribunais de Contas de cada Estado membro e o Tribunal de Contas da União. A finalizar este estudo o autor reflecte sobre os efeitos da integração europeia, que serviu de modelo à integração dos países da África do Oeste, comparando-os com os efeitos resultantes desta integração, referindo que no primeiro caso, "o objectivo da União económica e monetária e da moeda única foi suficientemente mobilizadora para levar os 15 Estados membros da UE a consentir em sacrifícios financeiros e a abandonar uma parte substancial da sua soberania financeira, conformando-se com um esquema de política de finanças públicas que tem um rigor que antes nunca se tinha conhecido. Mas, os seus sistemas orçamentais, de protecção social, de direito contabilístico e a organização administrativa continuam distanciados e nada está previsto para os harmonizar. No quadro da UEMOA, a moeda comum é um dado e, do ponto de vista jurídico, os sistemas orçamentais e contabilísticos não estão muito distanciados uns dos outros porque eles se inspiram num ancestral comum. A sua modificação e o seu melhoramento não são somente um desafio para a integração regional, mas desde logo um meio de aperfeiçoamento dos textos e do progresso, quantas vezes necessário, da gestão pública."

modalidades de execução e de avaliação dos programas plurianuais de convergência, de crescimento, de estabilidade e de solidariedade e ainda do mecanismo de sanção.

De acordo com este instrumento, existem certos indicadores que os Estados membros devem observar. Tais indicadores, quando julgados essenciais, são denominados como critérios de convergência (art.º16.º). Estes critérios de convergência apresentam-se segundo dois níveis (art.º17.º), sendo quatro os critérios pertencentes ao primeiro nível: o rácio do saldo orçamental de base[749], reportado ao PIB nominal, considerado o critério chave, que deve ser superior ou igual a 0% no ano de 2002; a taxa de inflação anual média, que deve ser mantida em 3% no máximo por ano; o rácio da dívida interna e externa em curso, reportada ao PIB nominal, que não deve exceder 70% no ano de 2002; os pagamentos de atrasados, não devendo registar-se acumulados sobre a gestão do período corrente, nem com relação aos pagamentos de atrasados internos nem com relação aos atrasados externos (art.º18.º).

São considerados critérios de segundo nível, os seguintes quatro critérios: o rácio de massa salarial sobre as receitas fiscais, que não deve exceder 35% no ano de 2002; o rácio dos investimentos públicos financiados por recursos internos, reportados às receitas fiscais que deve atingir, pelo menos, 20%, no ano de 2002; o rácio de défice externo corrente (sem contar com as doações), reportado ao PIB nominal, que não deve exceder 5%, no ano de 2002; a taxa de pressão fiscal (igual a receitas fiscais sobre o PIB nominal) que deve ser superior ou igual a 17%, no ano de 2002 (art.º19.º).

Estes indicadores para o ano de 2002 não foram atingidos, tendo o Acto Adicional sido modificado em 2003, pelo Acto Adicional n.º3/2003, de 29 de Janeiro, que modificou vários artigos do anterior texto (3.º, 9.º, 15.º, 16.º, 18.º, 19.º, 20.º e 21.º), e designadamente, o artigo 3.º dispondo que a concretização do Pacto comporta duas fases: a fase de convergência, estando compreendida entre o período com início em 1 de Janeiro de 2000 a 31 de Dezembro de 2005 e a fase de estabilidade, com início no dia 1 de Janeiro de 2006.

De acordo com o artigo 18.º modificado, os critérios de primeiro nível, passaram a estabelecer-se do seguinte modo: o rácio do saldo orçamental de base, reportado ao PIB nominal (critério chave) deveria ser superior ou igual a 0% no ano de 2005, a taxa de inflação anual média deveria ser mantida em 3% no máximo, por

---

[749] O saldo orçamental de base é igual às receitas totais (excepção feita às que decorram de doações), menos despesas correntes, menos despesas de investimentos públicos financiados sobre receitas internas. Cfr. Acto Adicional n.º4/99, de 8 de Dezembro.

ano, o rácio da dívida interna e externa reportada ao PIB nominal não deveria exceder 70%, no ano de 2005, não era permitida a verificação de atrasados sobre a gestão do período corrente de pagamentos de atrasados internos e externos.

A modificação do artigo 19.º referente aos critérios de segundo nível, foi no sentido de não se estabelecerem metas temporais para a sua realização, e ainda com relação ao terceiro critério, cujo teor passou a ser: o rácio do saldo externo corrente, sem contar com as transferências públicas por relação ao PIB nominal, deveria ser superior ou igual a -5%.

O Acto Adicional de 2003 foi alterado em 2006, pelo Acto Adicional n.º02/2006, de 27 de Março de 2006, que logo no seu preâmbulo refere: "considerando que da aplicação do artigo 9.º do Acto Adicional n.º03/2003, de 29 de Janeiro de 2003, os Estado membros da União deveriam satisfazer os quatro critérios de primeiro nível do Pacto de convergência, de estabilidade, de crescimento e de solidariedade em 31 de Dezembro de 2005; considerando que os esforços desenvolvidos pelos referidos Estados, as performances económicas da União para o período 2000-2005 foram contrariadas pela fragilidade do crescimento económico, imputável por sua vez a factores de ordem estrutural e conjuntural; considerando que certos Estados membros não conseguiram respeitar, em 31 de Dezembro de 2005, os quatro critérios de primeiro nível definidos pelo Acto adicional anteriormente citado; (…)", tendo em consequência sido alterados os artigos 3.º, 9.º, 18.º, 20.º e 21.º do Acto adicional n.º04/99 de 8 de Dezembro de 1999, já alterados pelo Acto adicional n.º03/2003, de 29 de Janeiro de 2003 (art.º1.º).

O novo artigo 3.º apenas passou apenas a referir as duas fases de concretização do Pacto, sem qualquer menção a datas limite de realização: a fase de convergência e a fase de estabilidade. O novo artigo 18.º estabelece como prazo limite de verificação dos critérios de convergência, o ano de 2008. O novo artigo 20.º dispõe que "na fase de convergência, assim como, na fase de estabilidade, os Estados membros elaboram programas plurianuais com objectivos que assegurem o respeito pelos valores de referência dos critérios de convergência.".

Uma vez que o processo de integração impõe que os Estados membros observem certos critérios de convergência, estes devem apresentar programas plurianuais que contêm informações sobre o que já foi realizado, as metas a atingir, as variáveis económicas que podem influenciar a execução do programa, os mecanismos e procedimentos orçamentais e outras medidas de política económica, de modo a

permitirem a observação do grau de cumprimento daquelas metas, visando atingir os critérios de convergência fixados e a sua evolução.

No quadro da supervisão para o período acima citado (último semestre de 2007), dois Estados membros apresentaram-se aquém da performance exigida: a Guiné-Bissau, que não conseguiu cumprir nenhum critério de convergência, nem tão pouco apresentou novo programa plurianual para o triénio 2008-2010, e o Togo que apenas cumpriu um critério, mas que também não apresentou o programa plurianual para aquele triénio[750].

Em 2007, todos os países apresentaram uma taxa de inflação média anual inferior à exigida pelas normas comunitárias, com excepção da Guiné-Bissau e do Senegal, que registaram, respectivamente, uma taxa de 4,6% e 5,9%. O Burkina Faso atingiu uma taxa de inflação negativa de 0,2%.

A situação das finanças públicas caracterizou-se por apresentar uma evolução positiva, em virtude de alguns Estados membros terem desenvolvido acções de reforma e modernização das suas administrações financeiras, de modo a diminuir a fraude fiscal, o que contribuiu para alguma melhoria no cômputo geral da taxa de pressão fiscal, que se situou entre 11,3% (Níger) e 19,4% (Senegal). Registou-se igualmente um aumento das receitas não fiscais na ordem de 31,4%, representando 2% do PIB da União, devido à taxa de crescimento do Benin, Costa do Marfim, Mali e Senegal, e também, em virtude das doações, cujo aumento se deve às estratégias de redução da pobreza desenvolvidas por alguns Estados membros[751].

Contudo, as despesas totais sofreram um aumento significativo, representando 23,7% do PIB, devido ao aumento das despesas de funcionamento e com salários em atraso, e ao aumento das despesas de capital na ordem de 27,3%. Registaram-se igualmente tensões de tesouraria, resultantes de acumulação de atrasados na Costa do Marfim, Guiné-Bissau e Togo.

No que diz respeito à dívida pública, verificou-se uma diminição em relação a 2006, em virtude das acções que desencadeadas no sentido de aliviar a dívida, por parte de instituições financeiras internacionais, de que têm beneficado alguns Estados membros, havendo perspectivas de que tais medidas venham a ser extensivas à Costa do Marfim, Guiné-Bissau e Togo.

---

[750] Cfr. *Rapport Semestriel d'Éxecution de la Surveillance Multilatérale*, UEMOA, Dezembro de 2007, p.p. 8 e ss.
[751] Cfr. *Rapport Semestriel…*, cit., p.p.20 e ss.

Analisando o estado de convergência dos Estados membros, naquele período, com relação aos critérios de primeiro nível, verificou-se que apenas o Benin cumpriu o critério chave, com um excedente de 0,7%. Este critério, quando corrigido, foi cumprido igualmente pela Costa do Marfim e pelo Mali. Nos demais Estados membros, o saldo foi deficitário, situando-se entre 0,1% (Senegal) e 7,8% (Guiné-Bissau), devido, principalmente, à débil pressão fiscal e ao aumento das despesas correntes, designadamente de funcionamento e com salários.

Todos os Estados membros, com excepção da Guiné-Bissau, respeitaram o critério da taxa de inflação média aual. O Benin, o Burkina Faso, o Mali, o Níger e o Senegal respeitaram o critério relativo à dívida pública interna e externa, contudo, as iniciativas em torno do desanuviamento da dívida, poderão levar a que os outros Estados membros venham a respeitar este critério. Quanto ao critério dos atrasados dos pagamentos internos e externos, a Costa do Marfim e o Togo acumularam atrasados internos e a Costa do Marfim, a Guiné-Bissau e o Togo acumularam atrasados externos.

Com relação aos critérios de segundo nível, os Estados membros apresentaram, em 2007, os seguintes resultados: o Benin, o Mali, o Níger, o Senegal e o Togo cumpriram o critério relativo ao rácio da massa salarial, prevendo-se que apenas estes, o venham a respeitar em 2008; apenas o Benin, o Burkina Faso, o Mali, o Níger e o Senegal respeitaram o critério relativo aos investimentos públicos financiados por receitas internas fiscais; o critério sobre o rácio exterior corrente foi apenas respeitado pela Costa do Marfim, com um défice de 1,5%; somente o Senegal respeitou o critério relativo à taxa de pressão fiscal, registando uma taxa de 19,4%[752].

O cenário acabado de apresentar revela que ainda existem sérias dificuldades na maior parte dos Estados membros da União no cumprimento dos critérios exigidos, para que se enquadrem nos padrões de estabilidade visados ou preconizados para o ano de 2009. Nem mesmo o cumprimento por parte de alguns destes Estados, é suficiente para cobrir, em termos globais, aquelas metas, havendo aqueles que sistematicamente não conseguem respeitar os diversos critérios, havendo que desenvolver esforços de modo mais incisivo, com vista a aproximarem-se de níveis mais aceitáveis.

[752] O não cumprimento deste critério pelos demais Estados membros ficou a dever-se à débil situação em que se encontram as administrações fiscais, aos casos de evasão fiscal e ainda ao peso que o sector informal comporta nas respectivas economias.

De acordo com o Acto Adicional de 2006, alguns critérios de convergência tanto do primeiro como do segundo níveis, têm como limite temporal o ano de 2008, no entanto, o relatório a que temos vindo a fazer referência demonstrou que, até ao ano de 2007, os Estados membros continuaram a apresentar grandes debilidades, devido a factores de conjuntura externos (a apreciação do euro em relação ao dólar, alta dos preços da energia e dos produtos alimentares e a persistente crise do mercado imobiliário americano) que sempre influenciam as economias internas, mas principalmente, devido a factores estruturais e conjunturais internos, que justificam a adopção de reformas muito acentuadas, designadamente, no domínio orçamental.

Os vectores que nortearão tais reformas, neste domínio, aparecem definidos nos programas plurianuais elaborados pela maioria dos Estados membros: melhoramento do nível das receitas fiscais, reforço da gestão das despesas correntes (designadamente com salários, transferências e subvenções), reforço da capacidade dos serviços fiscais, melhoramento da governação das administrações públicas, apostando em mecanismos de auditoria e controlo, prosseguimento do saneamento financeiro de sectores produtivos, considerados chave (algodão, energético), reforço do rigor na execução orçamental de modo a criar um quadro que transforme o apoio orçamental num instrumento privilegiado de cooperação financeira, direccionamento das despesas de investimento e das ajudas externas complementares nas acções dirigidas à luta contra a pobreza, estabelecer relações harmoniosas com os seus colaboradores, designadamente, com as instituições de Bretton Woods[753].

Contudo, impõem-se, também, reformas que conduzam à implantação de infra-estruturas de toda a ordem, que visem a obtenção de níveis de produtividade que tornem as economias dos Estado membros, competitivas e os libertem da dependência da importação de todo o tipo de produtos, e nomeadamente de produtos alimentares.

Durante a nossa análise aos números e dados respeitantes ao enquadramento económico-financeiro dos vários Estado membros, pudemos observar que são inúmeros os factores que contribuem para que sejam dados passos pouco seguros nos atribulados caminhos da integração regional.

Destacamos, dentre esses factores, a luta tenaz que tem de ser travada contra a pobreza, cujos resultados só poderão tornar-se visíveis, se houver vontade política para tal, o que passa pela seriedade e transparência na gestão dos recursos escassos, de

[753] Cfr. *Rapport Seméstriel…*, p.p. 101-103.

modo a que sejam aplicados também na educação e formação das populações, para que se sintam motivadas a trabalhar arduamente, com vista a ser dada uma capacidade de resposta às várias necessidades que o desenvolvimento e crescimento desses países requerem.

Grande parte destes países tem contado com doações externas, para apoio a sectores da economia e para o combate à pobreza, porém, nem tais doações, nem os múltiplos programas celebrados com instituições internacionais darão frutos positivos, se internamente, as classes políticas de cada Estado membro não se sentirem responsáveis pelo que fazem, e não houver mecanismos que as responsabilizem pelos insucessos das metas que nos programas, que proclamam devam ser atingidas. Pudemos observar que esta organização regional, pelo menos do ponto de vista do quadro jurídico, tem sido pródiga em normas de aplicação obrigatória pelos Estados membros.

Desde a sua criação, têm sido postas em vigor Directivas e Regulamentos sobre diversas matérias do interesse da comunidade, têm sido tomadas decisões com vista a que os Estados membros submetam, à Comissão, programas plurianuais contendo metas que visam a sua proximidade ou aproximação aos requisitos previstos no Tratado e seus protocolos adicionais. As alterações ao acto adicional de 1999, demonstram bem, que não tem sido nada simples para os Estados membros alcançarem os indicadores desenhados como mecanismos, para o cumprimento dos objectivos traçados no Tratado.

Contrariamente à sua congénere, a União Europeia, a UEMOA debate-se, ao nível dos Estados membros que a compõem, designadamente, com tensões políticas internas, má governação, pobreza excessiva das suas populações, fraco desempenho do factor humano, devido à precariedade da sua formação académica e profissional e do seu estado saúde, em síntese, todo um conjunto de factores que colocam esta organização regional na necessidade de, a cada passo que pretende dar, ter de rever e ajustar os princípios definidos ao estado desigual de desempenho dos seus Estados membros, que se debatem com problemas profundos de natureza estrutural e sócio-políticos, que já não encontramos de alguma maneira no espaço europeu, pelo menos naquele que tem procurado a integração como saída para a harmonização no desenvolvimento.

b) A Integração Regional Viabilizada pela CEMAC na África Central

A Comunidade Económica e Monetária da África Central é uma organização regional criada em 16 de Março de 1994, com a assinatura de um Tratado, por um conjunto de seis países integrados na parte central do continente africano: os Camarões, a República Centro-Africana, o Congo, o Gabão, a Guiné-Equatorial e o Chade. Esta organização sucedeu à UDEAC, União Aduaneira e Económica da África Central.

De acordo com o artigo 1.º do Tratado que instituiu a CEMAC: "A missão fundamental da Comunidade é promover um desenvolvimento harmonioso dos Estados membros no quadro da constituição de duas uniões, uma união económica e uma união monetária. Em cada um destes dois domínios, os Estados membros entendem passar de uma situação de cooperação, que existe entre eles, para uma situação de união, susceptível de permitir o processo de integração económica e monetária."

Integram a CEMAC as seguintes instituições: a União Económica da África Central (UEAC), a União Monetária da África Central (UMAC)[754], o Parlamento Comunitário e o Tribunal de Justiça.

Nos termos da Convenção anexa ao Tratado, que regula a União Económica (UEAC), o processo da sua instituição compreende três etapas: a primeira que teve início em 25 de Junho de 1999 e terminou em 24 de Junho de 2004, a segunda etapa teve início em 25 de Junho de 2004 e terminou em 24 de Junho de 2009, a terceira e última etapa tem igualmente a duração de cinco anos. O artigo 1.º desta Convenção estabelece, em termos gerais, a finalidade que subjacente à união económica, isto é, a criação em comum das condições para um "desenvolvimento económico e social harmonioso, no quadro de um mercado aberto e de um ambiente jurídico apropriado".

Para a concretização do fim visado no artigo 1.º, compete à união económica realizar vários objectivos, no seio dos quais, se destaca, a salvaguarda da

[754] Trata-se da instituição responsável pela política monetária, cujo órgão principal é o Banco dos Estados da África Central (BEAC). Esta instituição participa juntamente com a União Económica no processo de supervisão multilateral para a coordenação das políticas económicas e da execução das políticas orçamentais nacionais com a política monetária comum. Integram a UMAC os seguintes organismos: o BEAC, a COBAC (Comissão Bancária da África Central), a Bolsa de Valores Mobiliários e o Grupo de Acção Contra o Branqueamento de Capitais da África Central (GABAC).

convergência em níveis sustentáveis, para efeitos da coordenação de políticas económicas e a realização coerente das políticas orçamentais nacionais com a política monetária comum (art.º2.º, al.b).

O processo de supervisão multilateral, previsto no artigo 49.º e seguintes da Convenção, é utilizado para avaliar o estado de convergência das políticas económicas, apoiando-se em certos indicadores de supervisão e ainda sobre um conjunto de variáveis, que permitem interpretar as evoluções económicas dos Estados membros e da própria União económica (art.º55.º). Este processo de supervisão multilateral requeria a harmonização da legislação orçamental, no decurso da primeira etapa de construção da união económica.

Como refere o artigo 54.º, "no quadro da União Económica, e satisfazendo a supervisão multilateral, as legislações orçamentais dos Estado membros são harmonizadas no decurso da primeira etapa da União Económica. São igualmente harmonizadas, as contabilidades nacionais e os dados macroeconómicos necessários ao exercício da supervisão multilateral.".

Os critérios de convergência na CEMAC são quatro: o saldo orçamental de base reportado ao PIB que deve ser positivo ou nulo, a taxa de inflação anual que deve ser inferior a 3%, a taxa de endividamento público (interno e externo) que deve ser inferior ou igual a 70% do PIB e a não acumulação, pelo Estado membro, de atrasados internos e externos sobre a gestão corrente.

O artigo 55.º não permite que os Estados membros apresentem um défice público excessivo, e determina que estes estão obrigados a respeitar a disciplina orçamental. Este artigo considera haver défice excessivo, desde que este não seja compatível com os objectivos de política monetária, em particular no que diz respeito ao seu financiamento e à taxa de cobertura exterior da emissão monetária ou ainda, logo que um dos seguintes critérios de supervisão seja violado: saldo primário orçamental positivo; variação negativa ou nula do "stock" dos atrasados internos e externos; variação anual em percentagem da massa salarial da função pública, igual ou inferior à variação percentual das receitas orçamentais.

Segundo o artigo 4.º da Convenção, a primeira etapa visava os objectivos seguintes: criar as condições necessárias para o funcionamento do mercado comum; desenvolver um processo de coordenação das políticas nacionais sectoriais (agricultura, indústria, pesca, comércio, turismo, transportes, telecomunicações); iniciar o processo de execução de mecanismos para a livre circulação de bens,

serviços, capitais e pessoas; desenvolver a coordenação de políticas comerciais e relações económicas com outras regiões; preparar acções comuns no domínio do ensino, da formação profissional e da pesquisa.

Durante a segunda etapa, os objectivos da União consistem em: estabelecer a livre circulação de pessoas, bens serviços e capitais; executar acções comuns nos sectores considerados prioritários, encetar um processo de coordenação das políticas nacionais em matéria de ambiente e energia; reforçar e melhorar as infra-estruturas nacionais de transportes e telecomunicações, com vista a estabelecer a sua inter-conexão (art.º5.º). As acções que deverão ocorrer durante a terceira etapa dependem do estado em que se encontrarem as acções iniciadas no decurso das duas etapas antecedentes (art.º6.º).

Uma análise feita aos dados fornecidos pelo relatório da Comissão, resultante do processo de supervisão multilateral, com respeito ao ano de 2006, dá-nos conta que em matéria de cumprimento dos critérios de convergência, tanto ao nível de cada Estado membro, como da União globalmente considerada, muito ficou por fazer, denotando-se uma certa dificuldade em se alcançar-se os indicadores fixados como tectos, para a avaliação da evolução dos Estados membros, com vista à integração da subregião. Apesar de serem aprovados e postos em execução programas trienais de convergência, nem sempre os Estados membros demonstram disponibilidade na sua apresentação, para efeitos do processo de supervisão multilateral[755].

Na base dos dados disponíveis em Junho de 2006, o critério referente ao saldo orçamental de base, quando considerado ao nível global da União apresentou um excedente de 11,7% do PIB, mas quando considerado individualmente, apenas a República Centro-africana não cumpriu este critério. Do ponto de vista da cobertura das despesas correntes com receitas fiscais não petrolíferas, nos Camarões, em que estas têm um peso significativo, este indicador manteve-se positivo, durante quase todo o período (2003-2006), o mesmo não se podendo dizer dos outros Estados membros que ou apresentaram uma certa estabilidade durante algum tempo, vindo esta a degradar-se (Gabão, Chade) ou não a apresentaram, em altura nenhuma, nada mais tendo conseguido, senão registar uma posição deficitária (Congo e Guiné Equatorial).

---

[755] Ver Rapport Interimaire d'Éxecution de la Surveillance Multilatérale pour l'année 2006 et perspectives pour 2007, Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, Novembre, 2007, p.p.20 e ss.

O critério de convergência relativo à taxa de inflação não foi respeitado por nenhum país membro, tendo-se situado entre 3,9% (Gabão) e os 8,1% (Chade). Apenas o Congo não respeitou o critério referente à dívida interna e externa, tendo atingido 99,8% do PIB. Quanto ao critério sobre os pagamentos de atrasados, apenas dois países disponibilizaram informações sobre este critério, tendo acumulado atrasados de pagamentos externos (República Centro-Africana e Congo).

Nesta organização, a integração regional foi perspectivada para ser construída durante um período de quinze anos, no final dos quais haverá de se ter conseguido a harmonização das políticas de interesse comum aos diferentes Estados, das suas legislações, com vista a estabelecer um desenvolvimento económico e social estável. A segunda fase já chegou ao fim e da observação que pudemos fazer aos dados contidos no relatório de supervisão multilateral mencionado, continuam, no entanto, a demonstrar que os indicadores exigidos para a concretização do projecto de integração, só a muito custo, têm sido cumpridos a título parcial e apenas, por alguns dos Estados membros, o que significa dizer que as inúmeras dificuldades com que se debatem as economias destes países não permitem o seu enquadramento nos requisitos requeridos pelos objectivos da União.

Não vamos repetir aqui os comentários que efectuámos com relação aos países da UEMOA, contudo, afora as especificidades que os Estados membros que integram as duas organizações comportam, o que já de si implica a diversidade dos fenómenos que se registam nos respectivos espaços territoriais, sempre se dirá que uma parte das dificuldades na evolução destes projectos têm causas muito semelhantes, algumas das quais mais atrás identificámos.

Sem dúvida que a ideia de congregar esforços através de uma união económica e monetária tem vantagens e inconvenientes[756]. Vantagens que decorrem

[756] André Watteyne, no artigo anteriormente citado, *Une Intégration Économique Africaine…,* cit., p.p.85 e ss., referindo-se aos benefícios e aos custos que decorrem da integração monetária, permite-se compará-los na União Europeia e na UEMOA. Começa por apontar como benefícios: a ausência de custos de transacção em virtude do desaparecimento de operações cambiais nas transacções comerciais e financeiras entre os Estados membros da União, não utilização de recursos produtivos na realização de operações de cambiais, eliminação de risco de câmbio; considera que são custos da integração monetária: o duro golpe que é desfechado sobre a soberania, em matéria de política monetária, fruto da sobreposição da política monetária da união com relação à política monetária de cada Estado membro, a interdição em usar a desvalorização da moeda e a impossibilidade de aplicação de diferentes taxas de juro.
O autor considera, na comparação que faz, que os custos da integração monetária são mais baixos em África, designadamente no Oeste Africano, do que na União Europeia. Explica ainda que a perda de soberania monetária é mais acentuada na EU do que em África, por duas razões, consistindo uma na

por um lado, da maior sujeição a metas cujo não alcance, coloca o país em incumprimento numa situação de inferioridade e impotência em relação aos demais, facto que motiva a competitividade em termos de obtenção de uma posição que coloque os vários Estados a um nível aceitável de cooperação, pois a defesa do estatuto de soberania faz com que ninguém goste de ser tratado sob a condição de "parente pobre", e por outro, decorrem do resultado benéfico desse desafio para a economia interna, cujo impulsionamento proporciona menor dependência do exterior, maior equilíbrio da balança comercial e da própria balança de pagamentos, das contas públicas e maiores índices de bem-estar social.

Poder-se-á apontar que um dos maiores inconvenientes reside nos constrangimentos e limitações que se colocam ao Estado membro, que tem de sujeitar-se a uma política monetária comum, fundada na moeda única, o que implica que as demais políticas sejam orientadas no sentido da convergência. Significa dizer que em cada Estado membro a perda de soberania da moeda nacional vai dar origem, por sua vez à perda de autonomia das suas políticas internas, dentre as quais a própria política monetária e a política orçamental se acham irremediavelmente incluídas[757].

---

utilização judiciosa do instrumento monetário e a outra na natureza dos desequilíbrios macroeconómicos cujo tratamento não se consegue em África pela via da política monetária.

Quanto à primeira razão, argumenta que a primeira razão remete para o risco da monetarização dos défices públicos que é relativamente elevado, nos países em vias de desenvolvimento e particularmente, em África, que assume aqui características de um financiamento a longo prazo, o que conduz a índices de inflação elevadíssimos. Como afirma, "os recursos a soluções que são fáceis no curto prazo e nocivas no longo prazo tornam-se ainda mais compreensíveis se se toma em conta a duração relativamente limitada dos Governos nos países em vias de desenvolvimento".

Quanto à segunda razão, diferencia a natureza dos desequilíbrios macroeconómicos na EU e na UEMOA, do seguinte modo: no primeiro caso, as flutuações económicas devem-se, principalmente, a variações da procura interna, que dependem em parte da taxa de juro e dão lugar a variações do emprego. A taxa de juro influencia os operadores económicos nas decisões de investir, os consumidores nas decisões de adquirir bens de consumo duradouro. Sendo que numa situação de integração monetária o controlo da taxa de juro a curto prazo fica a cargo do Banco Central da União, este pode jogar um papel importante na gestão da procura global, com vista a evitar o subemprego e o sobreemprego.

Conclui daqui que na Europa a adesão à União monetária, em face das causas que estão por detrás das flutuações económicas, implica o abandono de um importante instrumento de política conjuntural. No segundo caso, tendo em atenção que os países africanos têm como muito importantes, quer o sector agrícola, quer o trabalho não assalariado, constituindo além disso o autoconsumo e as exportações de matérias-primas factores dominantes da actividade económica, que contracenam com o facto de que a flutuações económicas não resultam da flutuação da procura interna, mas de fontes externas; por outro lado, em função da reduzida importância do trabalho assalariado, estas flutuações reflectem-se menos com relação ao emprego do que com relação ao rendimento médio.

O autor conclui finalmente, que é quanto basta para que a política monetária não sirva de instrumento de política de emprego, cenário que reduz o custo de adesão a uma União Monetária.

[757] Como afirma Marie-Christine Esclassan, *Les Effets de la Construction Européenne sur le Pouvoir Budgétaire des États Membres: le Cas de la France*, RFFP, n.º68, 1999, p.79, referindo-se ao modelo europeu, "também e mesmo se a unificação monetária não constitui, falando concisamente, um elemento directo de enquadramento do poder orçamental dos Estados, é inegável que a existência de

E tal perda de autonomia da política orçamental denota-se no facto de o seu exercício ter de corresponder aos padrões estabelecidos pelas exigências das disposições comunitárias, que apontam no sentido de um maior respeito e prossecução de uma disciplina orçamental rigorosa, obrigando o Estado membro a submeter-se aos mecanismos de supervisão, executados pelos órgãos comunitários, para avaliação do grau de cumprimento das normas concernentes aos indicadores de convergência, e a sujeitar-se, também, às sanções que tiverem de ser aplicadas, por não observância das normas sobre disciplina orçamental, em vigor no seio da comunidade.

É o caso, designadamente, da ocorrência de défices excessivos, que é uma situação que deve ser evitada pelos Estados membros, que devem além disso procurar situar-se, dentro de níveis perto do equilíbrio ou do excedente orçamental[758].

Em nosso entender, e para finalizar, as preocupações que devem estar no cerne da integração regional destes países, como de outros países africanos, estas situam-se ao nível da criação de condições que promovam o crescimento das suas economias, que implicam o desenvolvimento de três vectores, de modo a diminuir a dependência do exterior: o capital humano, a produtividade agrícola e a indústria. Ora, tudo isto passa, sem dúvida, pela vontade política dos Governos instituídos, que nem sempre direccionam a atenção para o que é prioritário, com vista à aceleração do crescimento económico, perdendo-se, antes, em devaneios que agravam ainda mais os inúmeros problemas estruturais e de conjuntura, que atiram as suas economias para a cauda do mundo globalizado de hoje, tornando-os mais vulneráveis aos apetites de quem há muito já resolveu problemas com que eles, primariamente, ainda se debatem.

c) A Organização Regional SADC e a falta de Integração em Matéria Orçamental

Poderá estranhar-se que a SADC (*Southern African Development Community* – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)[759], tenha sido "guardada"

---

uma política monetária comum reforça ela sozinha a necessidade de uma coordenação das políticas orçamentais nacionais e vem limitar em consequência a livre escolha dos Estados neste domínio". André Watteyne, *Une Intégration Économique…*, cit., p.86, defende que ao entrar numa união monetária, um país perde a sua soberania em matéria de política monetária, provocando esta situação, designadamente, a inibição do recurso à desvalorização e à diferenciação das taxas de juros pelos Estados membros.

[758] Cfr. Marie-Christine Esclassan, *Les Effects de la ConstructionEuropéenne…*, cit., p.80.

para a parte final deste capítulo (e sempre se poderá dizer que “os últimos são os primeiros”, neste caso, e tão só, por ser integrada pelo país a quem se dirigem as contribuições desta dissertação), sendo esta uma organização regional de que Angola é membro. Porém, enquanto as duas anteriores organizações têm apresentado desenvolvimentos no domínio das políticas financeiras e orçamental dos Estados membros, pelo menos do ponto de vista formal, criando normas que visam a sua harmonização, em busca de ideais que a todos sirvam e satisfaçam, orientados por objectivos de crescimento e desenvolvimento económico, na organização de que passaremos agora a tratar, a pouca evolução que têm merecido ao nível da integração dos países que dela fazem parte, as questões ligadas às finanças públicas e ao direito orçamental, tornam o seu interesse para esta dissertação, meramente secundário e sujeito a um critério de natureza quase obrigatória, pela localização que Angola ocupa naquela organização regional. O mesmo não se deve dizer quanto às iniciativas que têm sido tomadas pelos Estado membros na aprovação de Protocolos para o combate a práticas que como a corrupção minam a boa governança das finanças públicas desses Estados.

Antes de apontarmos os objectivos desta organização, convém que recuemos às iniciativas de cooperação dos países fundadores que hoje a incorporam. Estamos a referir-nos aos Estados da Linha da Frente e à SADCC, predecessora da actual SADC.

A organização dos Estados da Linha da Frente surgiu no seio do Comité de Libertação da Organização da Unidade Africana (OUA) e ainda no seguimento do papel desenvolvido pela Tanzânia e Zâmbia como países apoiantes de movimentos de libertação da África Austral, como foi o caso da Frelimo em Moçambique e do MPLA em Angola. O agrupamento destes dois países apoiantes deu lugar à formação da organização que veio a ser chamada Estados da Linha da Frente, a que se juntou o Botswana em 1975, Moçambique e Angola, após a sua independência, em Junho e Novembro de 1975, respectivamente, o Zimbabwe em 1980 e a Namíbia em 1990[760].

---

[759] Integram a SADC: Angola, a África do Sul, o Botswana, o Lesotho, Madgáscar, o Malawi, as Maurícias, Moçambique, a Namíbia, a República Democrática do Congo, a República Unida da Tanzânia, as Seychelles, a Swazilândia, a Zâmbia e o Zimbabwe.

[760] Cfr. Luís Castelo Branco, *Das Razões Políticas da SADCC às Razões Económicas da SADC*, Edições da Universiade Lusíada, Lisboa, 1997, p.p.9-10.

A entrada em funcionamento desta organização ocupou-se de dois aspectos fundamentais: o conflito angolano e o processo que conduziu à independência do Zimbabwe[761].

A realização de uma conferência de coordenação para a ajuda à África Austral teve origem numa ideia lançada, pelo então, presidente zambiano, Kenneth Kaunda que veio depois a ser "caucionada" pelos Estados da Linha da Frente, e que ganhou corpo em Julho de 1979, tendo sido precedida por uma reunião dos Ministros das Finanças e /ou do Desenvolvimento dos Estados da Linha da Frente, que acordaram ser necessário estabelecer-se a cooperação económica entre estes Estados, à semelhança do que já vinha acontecendo no plano político. A conferência que se realizou em Julho de 1979, em Arusha ficou denominada por Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC). O arranque da actividade desta organização teve início a partir da reunião de 1 de Abril de 1980, realizada em Lusaka, e da qual resultou uma declaração conhecida como Declaração de Lusaka, que foi subscrita pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados da Linha da Frente e por representantes do Lesotho, Suazilândia, Malawi e Zimbabwe, sob a presença de Sam Nujoma, então líder da SWAPO e de um representante da Comissão Económica para África.

A forte dependência que as economias de vários países da região austral mantinham com relação à economia da África do Sul[762] constituiu a preocupação fundamental da organização, por isso foi dado um grande destaque à necessidade de se quebrar essa dependência.

Os principais objectivos em que se centrava a SADCC podem ser alinhados da seguinte forma:

a) Redução da dependência económica e em particular, mas não só da África do Sul;

b) Criação de laços para uma genuína e equitativa integração regional;

---

[761] Para maiores desenvolvimentos sobre a actividade desenvolvida por esta organização no combate aos regimes de minoria branca na África Austral, veja-se Luís Castelo Branco, *Das Razões Políticas…*, cit., pp.11-20.

[762] A África do Sul chegou mesmo a delinear uma estratégia política que ficou designada por Constelação dos Estados da África Austral (CONSAS), que consistia em transformar os Estados vizinhos em países dependentes e sujeitos aos desígnios do regime sul-africano. Para maiores desenvolvimentos, ver Beatriz Morais, *A Cooperação e Integração Regionais da África Austral – SADC. O Papel de Angola*, Centro de Estudos Africanos, Universidade de S.Paulo, 1998, pp.53-58.

c) Mobilização de recursos para promover a implementação das políticas nacionais, inter-estatais e regionais;

d) A acção concertada para garantir a cooperação internacional dentro do âmbito da estratégia de libertação económica definida[763].

Pese embora os objectivos de ordem económica aparecerem em primeiro lugar na Declaração de Lusaka, na prática foram os objectivos de natureza política que tomaram o lugar dianteiro na actividade que esta organização levou a cabo. Primordialmente, o que os Estado membros da Comunidade pretendiam era travar e, senão mesmo, por fim à extrema preponderância que a economia da África do Sul tinha sobre as economias da maioria dos seus membros.

Porém, e depois de as acções da organização se terem virado preferencialmente para esse objectivo, verificou-se que este não era fácil de alcançar, por variadíssimas razões: uma delas residia nas profundas relações que já se haviam estabelecido com a África do Sul, quando os países da região ainda eram colónias, e que outra das razões assentava no facto de os países não conhecerem as potencialidades dos restantes membros, em termos de produtos que podiam exportar, aliada ao facto de ser fraca a qualidade dos produtos exportados pelos países membros, pela falta de um sector industrial capaz. Isto para não se falar da ausência de condições de pagamento favoráveis, relativas aos produtos importados, já que os pagamentos tinham de ser feitos, pelos compradores, quase à vista, sem quaisquer períodos de carência, em face das dificuldades de liquidez que eram atravessadas pelos países-membros fornecedores.

Em suma, as motivações da SADCC enquanto se centravam na oposição à África do Sul, constituíam um objectivo mais imediatista, embora doloroso e implicando a movimentação de muitos recursos para apoio à guerra, que então se desencadeou, e até mesmo no campo diplomático, que permitiu e promoveu a aplicação de sanções económicas àquele país, considerado a potência regional da época.

Em ordem a materializar e consolidar a realização daquele objectivo principal os Estado membros propuseram-se a reformular as economias internas, a transformar as relações que até então mantinham entre si e ainda a modificar as relações entre os Estado membros como grupo e com o mundo exterior. Para esse desiderato foi

---

[763] Cfr. Luís Castelo Branco, *Das Razões Políticas…*, cit., p.38.

aprovado pela organização um programa de desenvolvimento multilateral, tendo sido dada primazia ao sector dos transportes e comunicações, de molde a facilitar as trocas na região e para fora dela, sem depender dos meios da nação "inimiga", África do Sul.

O funcionamento desta organização durante doze anos, deu frutos pouco positivos, principalmente no sentido da integração económica, e isto, além de aspectos ligados à conjuntura bélica, que se gerou entre os Estados membros e a África do Sul, uns no sentido de lançar mão de todas as armas para boicotar a economia sul-africana ascendente, como forma de fazer quebrar o regime do "*apartheid*", objectivo que veio a ser conseguido, depois de muito sangue vertido e muitas infra-estruturas destruídas, a outra fazendo-se valer da sua quase hegemonia económica, minando em segredo ou a olhos vistos as juras de desestabilização da sua economia, mas ao mesmo tempo, destruindo infra-estruturas dos seus "agressores" e eliminando todos quantos punham em causa a perpetuação daquele regime desigual, e mais tarde à conjuntura internacional que exigiu que a estrutura adoptada pela SADCC se transformasse em face da sua "leveza" institucional, desburocratização e talvez excessiva descentralização[764]/[765].

Parece ter sido um erro, a constituição de uma organização com o peso que se pretendia que tivesse, a partir de um Memorando de Entendimento, no qual foi estabelecida a sua estrutura, cuja leveza ("nem tanto ao mar, nem tanto à terra") impedia que houvesse uma instituição central que pudesse tomar decisões que a todos vinculasse. Como afirma Luís Castelo Branco, do mesmo modo que se optou por uma organização com o mínimo de burocracia, também o seu objectivo não foi à partida enveredar por uma estratégia de desenvolvimento regional, tendo sido privilegiado um

---

[764] Como nos diz Luís Castelo Branco, *Das Razões Políticas…*, cit., p.p. 42-43, "A SADCC desde o início que apostou na coordenação. Não desejavam os líderes dos países membros, criar novas instituições com burocracias pesadas e dispendiosas e com objectivos grandiosos. Esta linha de actuação, era acima de tudo uma necessidade, já que os seus membros não eram só política e economicamente diferentes como também tinhas conflitos de interesses. (…) Por outro lado a limitação nos objectivos também advinha dos traumas de experiências passadas, aonde tinham sido adoptados grandiosos objectivos e pesadas instituições. Para além disso, os membros da SADCC não tinham nem interesse, nem recursos e nem o pessoal especializado em abundância, que lhes permitissem criar instituições supranacionais altamente complexas. (…) Porém, a questão da supranacionalidade, indispensável para a criação de sólidas instituições, não seria bem acolhida por parte dos membros da SADCC. Todos eles haviam alcançado a independência recentemente, não vendo com bons olhos, nem estando preparados para uma cedência de parte da sua soberania, numa altura em que procuravam consolidar o seu Estado/Nação."

[765] Os órgãos constitutivos da organização eram: a Cimeira, o Conselho de Ministros, o Comité de Peritos, as Comissões Sectoriais, o Secretariado, o Comité de Ligação, sediado em Londres e a Conferência Consultiva Anual.

processo gradual, apostando-se em projectos de concretização mais imediata e com benefícios para a região.[766]

Assim, assistiu-se à adopção de um Programa de Acção cujo desenvolvimento ficou sujeito à divisão das responsabilidades sectoriais pelos nove Estados membros, parece ter, igualmente, contribuído para a infertilidade da SADCC no domínio económico. É que, no aspecto particular do desenvolvimento do Programa de Acção, cada Estado membro estava dentro das suas fronteiras a debater-se com problemas gravíssimos, sendo quase sobre-humano acautelar a coordenação de áreas sob a coordenação de cada um[767].

Há ainda que recordar a forma de tomada de decisões ao nível desta organização: o consenso, visava que fossem desenvolvidos todos os esforços para que fosse obtido o acordo de todos os membros, com relação às matérias a decidir, sendo de destacar que esta forma de tomar decisões apenas funcionava, quando em causa estivessem matérias que não ofereciam dúvidas, nem a relutância de nenhum dos Estados membros, quando se tratasse de "áreas de grande consenso"[768].

Embora os objectivos da organização, do ponto de vista de integração económica, não tenham ido além de uma intenção, tendo sido suplantados por objectivos de ordem política que centrados no combate ao regime de Pretória[769], ficou, no entanto, o sentimento de que necessário seria de que os seus Estado membros estabelecessem laços mais fortes de confiança e cooperação para marcarem a sua posição de bloco regional perante o resto do mundo. Para estabelecer essa coordenação era preciso dotar a região de uma organização que acentuasse a

---

[766] Cfr. Cfr. Luís Castelo Branco, *Das Raízes Políticas…*, cit., p.47.

[767] Beatriz Morais, *A Cooperação e Integração Regionais…*, cit., p.75, enumera um conjunto de constrangimentos que impediram que a SADCC levasse a avante de forma harmoniosa e equilibrada os objectivos a que se propusera: "as disparidades económicas e as desigualdades dos países da região; a agressão militar e a desestabilização político-económica movida pelo regime sul-africano; a falta de conciliação entre as estratégias, políticas e programas de desenvolvimento regionais em relação aos de desenvolvimento nacionais, entre os quais surgiram, por vezes, conflitos de interesses; a incapacidade na mobilização de recursos financeiros gerados na própria região para o desenvolvimento sustentável regional; o insignificante desenvolvimento do comércio intra-regional; o deficiente funcionamento da organização e das respectivas estruturas; a deficiente gestão económica e o baixo rendimento dos países membros, que dificulta a atracção e permanência dos investimentos necessários para o desenvolvimento e aumento da estruturação da economia, aníveis altos de eficiência e produtividade; a dependência conjuntural e estrutural das economias dos países da SADCC em relação à África do Sul, com excepção de Angola; a ausência de um Tratado ou de qualquer outro documento jurídico de carácter vinculativo para os Estado membros."

[768] Luís Castelo Branco, *Das Raízes Políticas…*, cit., p.48. Cfr. Beatriz Morais, *A Cooperação e a Integração Regionais…*, cit., p.60.

[769] Apesar de o objectivo central estribar-se na oposição à República sul-africana, os Estado membros de uma maneira ou de outra acabaram por manter com esta, relações económicas, sob pena de causarem mais malefícios às suas economias, não o fazendo.

importância do processo de integração, havendo, por isso, que a alterar no domínio estrutural, institucional e de funcionamento.

Essa alteração veio a materializar-se, em 1992 na Cimeira realizada em Windhoek, na qual foram assinados os documentos destinados a transformar a SADCC em SADC: a Declaração dos Chefes de Estado e do Governo dos Estados da África Austral, o Tratado da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e o Protocolo da Comunidade do Desenvolvimento da África Austral, relativo a Imunidades e Privilégios.

Como forma de reconhecimento do pouco envolvimento da organização predecessora na integração económica, a Declaração apresenta como primeiro objectivo a necessidade de ser desenvolvida uma maior cooperação e integração económica entre os Estado membros, ao lado do estabelecimento de valores e sistemas económicos, políticos e sociais comuns e por fim, o reforço da solidariedade, paz e segurança regionais.

Pelo facto ainda de se reconhecer a existência dos vários constrangimentos que minaram o estabelecimento da integração económica, optou-se por não se seguir o modelo de liberalização económica, mas por um modelo de desenvolvimento integrado "baseado no esforço consciencioso das partes, na tentativa de definir o alcance e os sectores da integração e identificar estratégias e mecanismos apropriados, que permitissem ultrapassar os constrangimentos estruturais da produção, comércio de bens e serviços."[770]

De acordo com esta Declaração, o processo de integração deverá assentar em dois aspectos basilares: o compromisso real e firme dos Governos da região e a participação popular na formulação e na execução de um programa regional[771].

O Tratado da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral ou Tratado de Windhoek, como também é designado, tem como objectivo fundamental (artigo

---

[770] Cfr. Luís Castelo Branco, *Das Raízes Políticas…*, cit., p.121.

[771] Com relação a este pilar básico da integração económica tem-se afirmado que as populações dos Estado membros têm de sentir e pulsar a respeito de todas as actividades que conduzam ao desenvolvimento da região no seu todo, em que se acham inseridas. Sem que exista essa participação, que se traduzirá em expressarem as suas opiniões sobre todos os domínios que caibam no objecto da integração, estar-se-á a dar passos inseguros porque, ficando ao nível da superestrutura política, não vão ao encontro do que as populações aspiram. Beatriz Morais, na obra de sua autoria, que vimos citando, defende ser necessária a tomada de medidas que conduzam à maior aproximação e intercâmbio dos povos de cada Estado membro da SADC, com esta organização e com outras organizações regionais. De modo a haver uma maior presença dos valores democráticos na implementação do programa regional foi criado um foro parlamentar com a finalidade de "reforçar a democracia e promover o desenvolvimento", já que os cidadãos de cada país não podem estar representados directamente no seio da organização.

5.º), atingir o desenvolvimento e crescimento económico, aliviar a pobreza, proporcionar um padrão e qualidade de vida das populações da África Austral e apoiar os socialmente desprotegidos através da integração regional. Além deste objectivo a organização pretende, dentre outros, promover o desenvolvimento auto-sustentado na região, promover e maximizar o emprego produtivo e a utilização dos recursos da região, incentivar a utilização sustentável dos recursos naturais e a protecção efectiva do ambiente, promover e defender a paz e a segurança, estreitar e consolidar afinidades históricas, sociais e culturais e estabelecer a ligação entre os povos da região. Tais objectivos serão alcançados com o aumento da integração regional, a constituição de princípios democráticos e o desenvolvimento equilibrado e sustentável[772].

Agora, passada que foi a amarga experiência vivida pela SADCC, que no âmbito político assistiu à divisão de Estados membros que hoje se encontram reunidos no mesmo bloco regional, a SADC prima pela defesa da implantação de uma integração regional, em todos os níveis, dando especial atenção à integração económica, por saber-se que a verdadeira integração passa pela abolição de fronteiras económicas entre os Estados membros, proporcionando aos cidadãos de todos eles, uma mobilidade, livre de quaisquer impedimentos para se estabelecerem e trabalharem onde se sintam melhor.

Embora a SADC tenha mantido a estrutura institucional que já vinha da SADCC, houve algumas alterações, contando a organização com os seguintes órgãos: a Cimeira, o Órgão para a Política de Defesa e Segurança, o Secretariado Executivo, o Tribunal, o Conselho de Ministros, os Comités Nacionais, os Comités Permanentes de Funcionários Seniores, o Sistema de Liderança Política da SADC e o Sistema de Troika da SADC. Importa fazer alusão em especial a dois destes órgãos: o Secretariado que é o órgão responsável pela planificação estratégica, a coordenação e gestão dos programas da organização e o Tribunal, que constitui uma inovação, e que tem como objectivo assegurar a adesão e a interpretação correcta das disposições do Tratado e de instrumentos subsidiários e dirimir os conflitos que surjam da sua interpretação e aplicação.

---

[772] A Agenda Comum da Organização estabeleceu como metas: a promoção do crescimento sustentável e equilibrado e o desenvolvimento sócio-económico que assegurará o alívio da pobreza com o final último da sua erradicção; a promoção de valores políticos comuns, sistemas e outros valores que devem ser transmitidos através de instituições democráticas, legítimas e efectivas; a consolidação e manutenção da democracia, da paz e da segurança.

A SADC, visando a harmonização de regras e procedimentos dos sistemas políticos, instituições e estruturas, tem desenvolvido um amplo trabalho, através do Foro Parlamentar da SADC que congrega os doze órgãos parlamentares da região e que tem por missão o estabelecimento da convergência de valores, nos domínios económico, político e social e o auxílio na criação de um ambiente adequado para a cooperação regional através da participação popular.

Por outro lado, tem constituído preocupação desta organização, e já no domínio da cooperação económica, com vista a uma futura integração, a liberalização do comércio, que terá de passar pelo cumprimento das seguintes etapas: zona preferencial de comércio, segundo a qual cada membro cobra tarifas inferiores às que são aplicadas aos Estados terceiros (não membros), não havendo, no entanto isenção do pagamento dos direitos alfandegários, relativos a importações feitas por outros Estados membros, e como tal não se verificando livre circulação de mercadorias; área livre de comércio, através da qual as mercadorias adquiridas pelos Estados membros entre si não são tributadas, mas cada um deles pode praticar as suas tarifas com relação a bens provenientes de Estados-não membros; união de direitos alfandegários, que implica a existência de uma tarifa comum com relação aos países situados fora da região.

A existência de um mercado comum, caracterizado pela liberdade na circulação de capitais, trabalho, mercadorias e serviços, havendo algum tipo de harmonização relativamente a políticas macro-económicas, de que são exemplo as políticas fiscal e monetária ou de passos mais profundos, como é o caso da união ou comunidade económica onde haverá apenas uma moeda única e a gestão conjunta da política monetária, são etapas que implicarão que nos Estados membros sejam encetadas reformas muito profundas, de modo a estarem preparados para responder aos desafios e exigências da harmonização das suas economias, com vista a uma futura integração económica[773]. Os exemplos que deixámos atrás descritos, e o melhor exemplo de todos, a União Europeia, levam-nos a concluir que o processo de integração na África Austral está ainda longe de atingir os objectivos propostos aquando da criação da SADC.

---

[773] Na linha da integração regional gradual, a SADC propôs-se a instituir uma área de livre comércio no ano de 2008, a união aduaneira em 2010, o mercado comum em 2015, a união monetária em 2016 e a moeda única em 2018.

No que concerne a aspectos que se prendem com a matéria sobre que versa esta dissertação, a SADC no domínio da transparência e da boa governação tem aprovado protocolos que servem de base legal para a adopção, pelos ordenamentos jurídicos dos Estados membros, de regras neles contidas, que visam acautelar a prática de actos ilícitos que põem em risco aqueles e outros valores imprescindíveis para o desenvolvimento das respectivas sociedades, estamos a referir-nos especificamente, a título de exemplo, ao Protocolo da SADC sobre o Combate ao Tráfico de Drogas, que foi ratificado por todos os Estado membros, o Protocolo da SADC contra o Combate à Corrupção, que foi assinado por todos os membros e o Protocolo sobre Finanças e Investimento[774].

No que respeita à corrupção na região, este fenómeno, aliado ao tráfico de drogas diminui a capacidade de contribuir para o crescimento regional e para a redução da pobreza que se verifica. A sua existência retira a confiança dos investidores quanto à capacidade governativa na aplicação da lei, e em garantir que haja uma boa e clara governação.

Ao assinarem o Protocolo de combate à corrupção, os Estados membros demonstraram existir vontade política regional para prevenir e combater a corrupção. Há que dizer, porém, que na altura da assinatura deste Protocolo, apenas três dos Estado membros, efectuaram a sua ratificação. Tem-se constatado que apesar de os ordenamentos jurídicos dos Estado membros conterem disposições criminais para o combate à corrupção, comparativamente ao que se contém no Protocolo, fica demonstrada a debilidade dessas disposições, significando isso dizer, que os Estado membros precisam de reformular as suas leis internas, de modo a adequá-las às disposições do Protocolo, que são mais fortes, claras e mais incisivas.

Representando aqueles Protocolos, enquanto instrumentos jurídicos, um passo positivo de expressão considerável, para levar os Estado membros a introduzirem nas suas ordens jurídicas disposições legais que têm por objecto o sancionamento de comportamentos que põem em causa a boa governação e a gestão financeira transparente, julgamos contudo, que estas são ainda insuficientes para a satisfação dos objectivos que a organização se propõe atingir, no domínio da normalização e transparência na gestão das finanças públicas.

---

[774] Este Protocolo encerra um capítulo (3.º), que apenas tem um artigo (4.º) sobre convergência macroeconómica e contém vários anexos, referindo-se um deles, o anexo 2, à convergência económica, que estabelece os princípios e os indicadores de convergência macroeconómica.

Uma das principais dificuldades que os Estado membros irão encontrar em matéria de harmonização dos sistemas orçamentais, prender-se-á com o facto de uns Estado membros seguirem o modelo usado nos sistemas romano-germânicos, enquanto outros, e estes em maior número, o modelo utilizado pelo sistema anglo-saxónico. Como hoje em dia, em alguns aspectos, este último se tem vindo a impôr, principalmente em matéria de técnicas e métodos de gestão e de controlo da gestão, cremos que poderá haver uma aproximação mais fácil nestes domínios, conduzindo futuramente à uniformização dos sistemas orçamentais. Contudo, há ainda muito trabalho de casa por fazer.

E é isto mesmo que afirma Beatriz Morais, concluindo que por um lado, "A integração regional, somente, será alcançada se houver uma ampla participação popular, através de várias instituições ou organizações da vida civil, a nível dos vários Estado membros, tais como: comunidades de negócios, associações de artistas, desportivas, de profissionais liberais e culturais. O regionalismo deve ser democratizado e os cidadãos devem participar, activamente, nos mecanismos de integração[775]", por outro lado, "para que o processo de integração seja bem sucedido, é necessário que se adoptem mecanismos e procedimentos apropriados para promover a sinergia entre programas e políticas nacionais e regionais, assim como reforçar a capacidade institucional para a implementação e gestão eficientes dos programas da Organização"[776].

[775] *A Cooperação e a Integração Regionais…*, cit., p.112.
[776] *A Cooperação e a Integração Regionais…*, cit., p.116.

Parte III

Orçamento do Estado e Transparência

Capítulo I

Contribuições para a Transparência Orçamental

1. O Conceito "Transparência"

Actualmente, mais do que em épocas passadas ou mesmo num passado mais recente, o conceito de transparência tem sido invocado com uma cada vez mais forte incidência, em domínios tão diversos, como o económico, o financeiro, o político, o comercial, e em tantos outros, onde se confrontem interesses de minorias ou interesses individuais com interesses públicos mais gerais.

O desenvolvimento de tarefas cada vez mais complexas no mundo globalizado em que vivemos, desencadeia a movimentação de volumes astronómicos de dinheiro, que se tornam apetecíveis, para quem esteja colocado no centro da sua gestão, ou muito perto dela, fazendo surgir, em muitos casos, condutas menos claras e até desviacionistas em busca de um enriquecimento fácil, com prejuízo de interesses públicos ou privados alheios.

Por isso, justifica-se a invocação e os apelos à transparência por aqueles que se dedicam ao seu estudo, como um fenómeno que pode, de algum modo, diminuir os excessos de práticas irregulares e, até, criminosas, que se assistem um pouco por todo lado, mas também por políticos, activistas políticos, organizações internas (associações de cidadãos, associações profissionais), organizações não governamentais, organizações internacionais[777].

[777] Como afirma Ann Florini, *Does the Invisible Hand…*, cit., p.1, o conceito de transparência tem sido invocado por estudiosos, politicos e activistas em vários contextos, tais como "ao nível de padrões exigíveis para o sector bancário, de auditoria e de responsabilização, das práticas fiscais nacionais, do controlo do tráfico de droga, do meio ambiente, dos esforços contra a corrupção, da assistência ao desenvolvimento multilateral, do sector ambiental privado e das práticas laborais.".

A diversidade de áreas a que o conceito de transparência tem vindo a aplicar-se, deve-se, segundo alguma doutrina, à integração crescente das economias mundiais devido à globalização[778], facto que tem tornado difícil encontrar uma definição uniforme deste conceito, aparecendo, por vezes, como pouco rigoroso[779]/[780].

Ao que parece não existe na doutrina que se tem debruçado sobre o conceito de transparência uma opinião consensual. Num estudo sobre transparência, Ana Bellver e David Kaufmann lançam mão de algumas das definições que têm sido adiantadas sobre este conceito, concluindo que em face da sua diversidade resulta tratar-se de um conceito que não é uniforme[781]: segundo a definição da OCDE, transparência num ambiente negocial significa que os agentes económicos estão na posse de informação essencial sobre o meio onde vão operar, e em que a procura de custos e de assimetrias de informação não exercem sobre eles um peso indevido; a OCDE defende além deste ponto de vista de transparência, virado para a área específica do mundo dos negócios, um ponto de vista mais abrangente, considerando transparência como o resultado da mútua comunicabilidade entre os Governos e os seus concidadãos; o Projecto para um Orçamento Aberto define transparência como o acesso público à informação orçamental, incluindo a publicação de relatórios sobre a execução orçamental e os esforços para facilitar a abertura e o entendimento do público em relação ao orçamento; as Directrizes sobre a Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional revelam que a transparência da política financeira e monetária integra o "ambiente em que objectivos dessa política, o seu quadro legal, institucional e económico, as decisões políticas e a sua racionalidade, os dados e a informação relacionados com as políticas monetárias e financeiras e a responsabilização do órgão de decisão política são fornecidas ao público numa base perceptível, acessível e em tempo útil"; no domínio do comércio internacional a transparência tem sido observada como uma prática que carece de três requisitos:

---

[778] Cfr. Ann Florini, *Does the Invisible Hand…*, p.2. Joseph Stiglitz, *Making Globalization Work,* Penguin Books, p.p. 54 e ss e 187 e ss.

[779] Ann Florini, *Does the Invisible Hand…*, cit., p.4.

[780] Richard Hemming e Michael Kell, *Pormoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities*, Fundo Monetário Internacional, p.435, sustentam que a "transparência financeira pode ser definida como sendo a abertura ao público da estrutura e função da governação, intenções de política fiscal, contas do sector público e projecções financeiras. Tal abertura é essencial se a disciplina é para ser imposta aos Governos, tornado os decisores, responsáveis pelo desenho e implementação da política fiscal".

[781] *Transparenting Transparency, Initial Empirics and Policy Applications*, estudo apresentado na coneferência sobre transparência e integridade no Fundo Monetário Internacional em Julho de 2005, retirado da Internet, site do Banco Mundial, p.4.

informação sobre as leis e regulamentos relevantes bem como outras políticas publicamente disponíveis, notificação das partes interessadas sobre as leis e regulamentos relevantes e alterações que tenham sido nesses documentos operadas como garantia de que serão aplicados de modo uniforme, imparcial e na base de critérios de razoabilidade.

Embora não haja uniformidade nas definições que acima transcrevemos sobre o que se deve entender por transparência, parece, no entanto, resultar que sempre que estejam em presença interesses de vários actores, ou a salvaguarda de interesses de uns por mandato de outros, importa ter garantias de que a sua actuação é de tal modo visível, disponível e avaliável que viabilizará uma maior abertura para a solicitação de prestação de contas, que pode conduzir à responsabilização[782], por não observância das regras a que esses actores se achem sujeitos.

De acordo com aquele estudo, Ana Bellver e Daniel Kaufmann defendem, que o exercício da transparência tem como finalidade permitir que os cidadãos, mercados ou Governos tornem as instituições e seus agentes mais responsáveis, pelo exercício das missões de que são incumbidos[783]. Ora nessa medida, a informação relativa ao desenvolvimento das mesmas deve estar ao alcance de todos aqueles que directa ou indirectamente beneficiam do seu resultado de modo a poderem ser responsabilizados os seus agentes, em caso de incumprimento ou de cumprimento defeituoso.

A abertura e clareza da informação são aspectos fundamentais que contribuem para a transparência em todas as actividades com reflexos na sociedade, designadamente, no funcionamento dos mercados financeiros e no desenvolvimento dos vários tipos de políticas que os decisores políticos pretendem levar a cabo[784].

---

[782] Ann Florini, *Does the Invisible Hand…*, p.5, define transparência como "a divulgação de informação pelas instituições, que é relevante para a avaliação dessas instituições." A autora defende que a transparência está intimamente ligada à responsabilização, pois a sua finalidade consiste "em permitir que quer cidadãos, quer mercados e Governos pedem a responsabilização de outros pelas suas políticas e execução."

[783] Cfr. Ana Bellver e Daniel Kaufmann, *Transparenting Transparency…*, cit., p. 4.

[784] Cfr. igualmente a Ann Florini, *Does the Invisible Hand…*, p. 4 e ss, para quem a transparência pode ser eficaz se tiver a informação como condição essencial. A dimensão moral que reconhece haver na transparência dita, segundo afirma, que numa relação entre representante e representado, este último tem o direito a ser informado sobre o desempenho do primeiro durante essa representação. Assim sendo, "os cidadãos têm o direito de conhecer a performance económica do seu Governo, tal como os consumidores e investidores têm o direito a serem informados de modo honesto sobre os produtos que compram e sobre as companhias onde investem." A autora chama, porém, a atenção para as formas que os Governos utilizam e adoptam para camuflar os dados reais da economia, mantendo a opacidade de modo encoberto, e exemplifica: "através da utilização de projecções de crescimento positivas e de receitas fiscais, que podem inesperadamente gerar défices, através de ocultação de certos itens que não entram no orçamento, através do inflacionamento das projecções orçamentais, fazendo parecer futuros

Tem-se defendido que a existência de transparência promove a redução da incerteza nas preferências dos decisores políticos, daí resultando uma política monetária mais firme e mercados financeiros mais estáveis[785]. Mas não são apenas estes os seus efeitos, pois também se revelam ao nível dos agentes privados cujas expectativas de investimento ou de consumo não devem ser afectadas pela negativa, quando a falta de transparência, naquelas decisões, cria desconfiança, forçando à alteração daquelas expectativas, vindo a verificar-se um decréscimo tanto no consumo como, e principalmente nos investimentos. E o decréscimo nos investimentos ocorre porque a falta de transparência provoca o surgimento de riscos elevados que, por sua vez, dão origem ao aumento das taxas de juro nos mercados financeiros.

Nos países onde a falta de transparência é comum acontecer em todos ou em alguns dos sectores da vida económico-social, existem maiores dificuldades na realização de investimentos, porque face do aumento das taxas de juro estes tornam-se mais onerosos. Em face disso, quanto maior a taxa de risco mais caro fica o dinheiro e consequentemente mais onerosos os investimentos.

Mas a sua onerosisade prende-se igualmente com: a) a incidência do crime de lavagem de dinheiro, b) a existência e aplicação de regras fiscais inadequadas, que ao invés de captar esses investimentos, os afugenta, c) a falta de informação sobre as políticas macroeconómicas traçadas pelos Governos e os procedimentos a seguir pelas administrações desses países e em particular, em matéria de admissão de capitais externos, d) a existência de sistemas legais que com eficácia consigam detectar e punir prácticas fraudulentas, dentre outras preocupações que são necessárias ao conhecimento de quem deseja investir em países terceiros[786]/[787].

Porém, afora os efeitos que a falta de transparência provoca nos mercados financeiros, produz efeitos igualmente perniciosos no conceito de boa governação, tanto ao nível dos decisores políticos como ao nível dos executores dessas políticas, porquanto, se coloca, então, nas suas mãos uma discricionariedade que só a muito custo pode ser contrabalançada com a existência de informação sobre os procedimentos da Administração conferida aos cidadãos, de modo a que estes possam

---

aumentos no orçamento, mais pequenos do que são à data da sua apresentação, e ainda através de orçamentos plurianuais de modo a postergar as decisões difíceis" (ilusão fiscal).

[785] Cfr. Ana Bellver e Daniel Kaufmann, *Transparenting Transparency…*, cit., p.7. Sobre os efeitos a da transparência ver ainda Richard Hemming e Michael Kell, *Promoting Fiscal Responsability…*, cit., p.436.

[786] Cfr. Ann Florini, *Does the Invisible Hand…*, p.p.11-14.

[787] Ana Bellver e Daniel Kaufmann, *Transparenting Transparency…*, cit., p.8.

defender os seus direitos, e não deixarem ao bel prazer dessa Administração a prática de actos que lesem aqueles mesmos direitos.

Por essa razão, se tem dito que o acesso à informação por parte dos cidadãos, qualquer que seja a sua posição na sociedade, é fundamental para neutralizar os efeitos de uma actuação menos criteriosa da Administração e seus agentes[788]. A forma de poder haver tal acesso, é levar a que seja estabelecido por lei que trace os parâmetros de actuação, ao nível de quem detém o poder de decisão e da sua execução, de modo a que esteja mais ao alcance do cidadão e lhe permita conhecer quais os seus direitos[789] e as formas de poder exercê-los.

No mundo global em que hoje se vive, a informação e seus meios de difusão têm vindo a ganhar um potencial nunca antes conhecido, proporcionando ao cidadão um conhecimento acerca do desenrolar do processo decisório, que muitas vezes é absurdo e abusivamente deturpado, em prejuízo das expectativas e da salvaguarda dos seus interesses.

Contudo, os índices de pobreza que caracterizam ainda hoje a sociedade humana, em grande parte dos países, não permitem que a informação percorra uma trajectória sem sobressaltos, quer pela impossibilidade de acesso aos meios comuns e céleres de informação, por falta de capacidade financeira para sua aquisição, quer pela falta de instrução a que se vêem devotados, e que os leva a aceitar cegamente, a sua (pouca) sorte, sendo ela benéfica ou prejudicial aos seus interesses.

Assim sendo, é importante que se tenha em linha de conta que “os fluxos de transparência e de informação têm deste modo um papel importante, assegurando que

---

[788] Como afirmam Tara Vishwanath e Daniel Kaufmann, *Towards Transparency…,* cit., p.2, “a partilha de maior abertura e informação permite o público estar informado das decisões públicas, melhora a responsabilização dos Governos e reduz o campo para o exercício da corrupção.” No seu estudo, *Does the Invisible Hand…*, p.15, Ann Florini defende opinião semelhante: “por outras palavras os cidadãos precisam de saber como vai a economia e o que o Governo está a fazer com relação a ela, para que eles possam, se necessário, pedir mudanças nessas políticas ou com relação aos servidores do Estado.”.

[789] Ana Bellver e Daniel Kaufmann, *Tranparenting Transparency…*, cit., p.15, argumentam que nos países onde a actuação das Administrações aparece tratada na lei e onde existe liberdade de informação prevista igualmente por lei, as chamadas “FOI laws”, limitam-se os abusos do exercício de autoridade, que podem muitas vezes conduzir à prática de arbitrariedades, pois permite-se que o cidadão goze da faculdade de reclamar e pedir a responsabilização dos agentes públicos, decorrente da facilidade que tem, em ser ouvido pelos poderes públicos. Consideram que este tipo de lei é uma “ferramenta importante tanto para efeitos de adopção de atitudes democráticas como para promover o crédito nas instituições”. O México, segundo estes autores, é um país onde depois das eleições no ano 2000 se passou a apostar no acesso à informação, tendo entrado em vigor para esse efeito, a Lei da Transparência e de Acesso à Informação Pública Governamental.

os políticos emitam os incentivos adequados para servirem a maioria da população"[790].

A transparência revela-se, desse modo, como um dado fundamental para a boa governação ao promover o reforço da independência, responsabilização e integridade dos reguladores, dando origem a uma mais franca interacção entre estes e os cidadãos eleitores[791]. Nos últimos tempos, tem-se assistido a uma preocupação crescente, tanto nos países desenvolvidos, como nos países em vias de desenvolvimento, por parte dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, em conhecerem mais pormenores a respeito do orçamento estadual (e orçamentos locais) e dos seus efeitos sobre a redistribuição dos recursos, o que os tem conduzido a solicitar mais informação, com maior detalhe, sobre este documento. Embora se observe que em muitos casos se fica apenas pela pretensão, não se dando passos em concreto naquele sentido[792].

Ao definir-se o conceito de transparência é possível, como dissemos acima, partir de um ponto de vista positivo, e então a transparência terá a ver com o aumento do fluxo de informação, emitida em tempo útil e concretizável, seja ela económica, política ou social, que permitirá uma maior participação de todos nas tarefas que a todos interessam, e de um ponto de vista negativo, isto é, referindo-nos à falta de transparência ou opacidade, como a situação em que alguém retém e/ou omite o acesso à informação ou impede que a que se encontra disponível seja de adequada relevância ou qualidade.

Quando se fala em transparência, de imediato vem à memória o conceito de corrupção, como se fossem lados diferentes da mesma moeda. Embora possa haver alguma ligação entre ambas, podendo deixar-nos perceber que não a transparência mas a sua ausência ou opacidade é um forte incentivo para a corrupção, pois onde o processo decisório e os procedimentos que conduzem à sua aplicação não são divulgados com suficiência, fazendo parte apenas do "segredo dos deuses", haverá muita margem para o escamoteamento da realidade e o empolamento dos factos, que levam a fazer acreditar os "consumidores do produto final" desse poder decisório e correspondentes procedimentos de aplicação, no imenso mar de dificuldades que encontrarão para atingirem os objectivos pretendidos, por não haver alternativas

[790] Ana Bellver e David Kaufmann, *Transparenting…*, cit., p.12.
[791] Cfr. Ann Belver e Daniel Kaufmann, *Transparenting…*, cit., p.12, que sustentam "que a falta de transparência aumenta a dificuldade de interacção entre o eleitorado e o regulador, tornando o controlo, deste último, mais difícil".
[792] Cfr. Alta Fölscher, Warren Krafchick e Isaac Shapiro, *Transparency and Participation in the Budget Process. South Africa: a Country Report*, IDASA, Dezembro, 2000, p. 3.

normais e regulares de solução, vendo-se, então, forçados a pagar ou a "premiar" o agente obstaculizador com a finalidade exclusiva de verem aqueles objectivos concretizados. Porém, certa doutrina que se tem debruçado sobre a problemática da corrupção e da transparência estabelece a conveniente distinção entre estes dois fenómenos.

A definição mais comum dada de corrupção é que se trata do "uso de um serviço público para obtenção de um ganho privado". Esta simples definição que reflecte o que se passa na prática quando se está perante um acto de corrupção, traduz com exactidão o fenómeno da corrupção, genericamente falando, pois coloca a tónica no benefício privado que se retira, proveniente do exercício indevido de uma função pública, dando origem a um enriquecimento ilícito, que não resulta directamente daquele exercício, mas da prática de actos que visam extorquir dinheiro a quem recorre a determinados serviços[793]. Esta situação acontece, quando por haver ausência de transparência na formulação e execução de procedimentos burocráticos, a nebulosidade que os caracteriza faz a quem pede sentir-se na obrigação de pagar, além do cobrado oficialmente pelo serviço, uma comissão não estabelecida por lei, cujo destino é o bolso do funcionário público a quem compete, por dever do ofício que exerce, prestar o serviço.

Sem olhar, por enquanto, a outros desenvolvimentos que se impõem sobre estes dois fenómenos, que podem conviver paredes-meias, parece que a transparência poderá significar um conjunto de metodologias, técnicas e práticas de actuação isento de sinuosidades "crepusculares" ou opacas, por parte de quem está na gestão de uma dada organização ou realiza actividades com repercussões para terceiros, indo, assim, contribuir para maior clareza e informação de quem precisa de dispôr ou recorrer ao mercado de serviços ou bens, qualquer que seja a sua natureza, por forma a que possa ser estabelecida uma relação franca e aberta, com maiores índices de certeza, seriedade e sinceridade, e da qual resultem menores custos e, ao invés disso, benefícios despidos de vícios que representam mais-valias para quem contrata ou para quem é administrado.

A corrupção não sendo determinada directamente pela falta de transparência, pode, no entanto, surgir e tornar-se mais exacerbada pela ausência desta.

---

[793] Cfr. Susan Rose Ackermann, *Corrupção e Governo*, Prefácio, Janeiro, 2002, p.131.

1.1. As Melhores Práticas para Transparência Orçamental da OCDE

Abordadas estas questões introdutórias, mostra-se interessante, do ponto de vista do que pretendemos deixar aqui tratado, recorrer a documentos produzidos por certas organizações que se têm preocupado com os resultados apresentados pelos decisores políticos nos vários países do mundo no domínio da transparência da gestão pública. A OCDE é uma dessas organizações que no Encontro Anual de 1999 do Grupo de Trabalhos dos Funcionários Séniores para as Questões Orçamentais, aprovou um conjunto de regras sobre práticas orçamentais que passaram a ser designadas como as Melhores Práticas para a Transparência Orçamental.

Este documento está dividido em três partes: a primeira parte refere-se ao tipo de relatórios que os Governos devem elaborar e seu conteúdo genérico, a segunda parte trata da informação que os orçamentos devem conter e a terceira parte enuncia as práticas que devem ser observadas para conferir qualidade e integridade aos relatórios orçamentais. Vamos apenas extrair deste manual algumas das regras para ilustrar o entendimento que a OCDE tem com relação à necessidade dos países que a integram darem tratamento às questões orçamentais.

Este manual começa por se referir ao orçamento como um documento fundamental da política governamental e como tal que deve ser suficientemente explícito e conter todas as receitas e despesas, de modo a que o exercício das políticas traçadas, e que dele dependem, possa ser cumprido.

A regra número dois sobre o orçamento determina que o seu projecto deve ser submetido ao Parlamento, três meses antes do início do exercício financeiro seguinte e ser aprovado antes dessa data.

O orçamento deve conter um comentário detalhado relativo ao programa de cada receita e cada despesa.

O orçamento de cada ano, deve ser acompanhado de um relato, contendo quer o comportamento das receitas e despesas com relação aos dois anos anteriores e quer as projecções para o ano imediatamente a seguir àquele que está a ser preparado.

As despesas devem ser apresentadas pelo seu valor em bruto, e devem obedecer a três classificações: orgânica, económica e funcional.

O manual defende ainda ser necessária a apresentação de um relatório prévio, de modo a encorajar o debate sobre os agregados orçamentais e o modo como eles

interagem na economia. Este relatório deve ser apresentado, pelo menos, um mês antes da apresentação da proposta orçamental. O referido relatório deve conter expressamente os objectivos de política económica e fiscal de longo prazo do Governo e as suas pretensões em matéria de política económica e fiscal para o orçamento a vigorar e, pelo menos, para os orçamentos dos dois anos futuros. Tal relatório deve conter o nível total das receitas, despesas, do défice ou superávide e da dívida.

O manual chama a atenção para a necessidade de serem apresentados relatórios mensais e semestrais. Os relatórios mensais devem demonstrar a evolução do orçamento, pelo que a sua apresentação deve acontecer dentro de quatro semanas após o fim de cada mês. O seu conteúdo deve revelar o montante de receitas arrecadadas e de despesas realizadas e conter um quadro comparativo em relação aos meses anteriores, as despesas devem respeitar as classificações anteriormente citadas e não deve deixar de ser observada, no relatório, informação sobre o endividamento do Governo.

Quanto aos relatórios semestrais, devem revelar o comportamento do orçamento durante o período e as estimativas da sua evolução durante o restante ano fiscal e ainda as suas repercussões com relação aos dois anos fiscais seguintes. Eles devem ser emitidos dentro de seis semanas após o termo do semestre. O relatório deve evidenciar os constrangimentos, de ordem económica, existentes que incidem sobre o orçamento, devendo ser revistos e, bem assim, o impacto de qualquer revisão sobre o orçamento. Por outro lado, este relatório deve prever todas as responsabilidades do Governo e direitos que detenha sobre bens e, ainda, prever o impacto, o mais explícito possível de quaisquer decisões governamentais que possam ter efeitos no orçamento.

O manual refere-se ao relatório anual sobre a execução orçamental, que denominamos por conta do Estado, definindo-o como o principal documento de responsabilização do Governo, que deve ser auditado pelo órgão de controlo externo e apresentado nos seis meses imediatos ao termo do período financeiro. Deve ser demonstrativo do cumprimento do nível de despesas e receitas contidas no orçamento, aprovado pelo Parlamento, e ter o formato do orçamento aprovado.

A conta deve conter toda a informação financeira e incluir informação sobre a execução não financeira, informação comparada sobre o nível de receitas e despesas com relação ao ano precedente e sobre a execução de qualquer dado não financeiro. Tal como o orçamento, a conta do Estado deve conter as despesas em bruto, e o

destino das receitas e taxas deve ser contabilizado separadamente, por outro lado, as despesas devem ser classificadas de acordo com os três tipos de classificação utilizadas para o orçamento. Finalmente, este relatório ou conta deve reflectir as responsabilidades e activos financeiros e não financeiros do Governo.

O manual manifesta a necessidade dos Governos deverem apresentar um relatório, cuja elaboração deve obedecer a parâmetros de cuidada integridade, durante o período que antecede as eleições, de conteúdo semelhante ao relatório que é apresentado semestralmente, de modo a conferir aos cidadãos a possibilidade de conhecerem o estado geral das finanças, devendo tal relatório depender das disposições constitucionais e das práticas eleitorais de cada país.

Ao referir-se ao relatório de longo prazo, cuja periodicidade de emissão admite ser de, pelo menos, de cinco em cinco anos, o manual de boas práticas orçamentais faz ressaltar que este se torna necessário para a avaliação da sustentabilidade de longo prazo das políticas governamentais, devendo mencionar as implicações que reflectem no orçamento, as alterações demográficas, tais como o envelhecimento da população, e outros desenvolvimentos acima do longo prazo.

Na segunda parte, o manual trata do conteúdo do que deve ser divulgado no Orçamento do Estado, tanto no que diga respeito aos dados económicos, despesas fiscais, responsabilidades e activos financeiros e não financeiros, responsabilidades com pagamentos à Segurança Social e responsabilidades contingentes. Os dados económicos tais como o crescimento do PIB, a composição do crescimento do PIB, a taxa de emprego e de desemprego, as taxas de inflação e de juros, devem ser divulgados e quaisquer mudanças que a eles se refiram devem constar do orçamento.

As despesas fiscais que são custos estimados para a arrecadação das receitas fiscais podem ser divulgadas como informação suplementar no orçamento. Todas as responsabilidades e activos financeiros devem aparecer divulgados neste documento. O endividamento deve ser divulgado nos relatórios mensais e noutros documentos com estes relacionados.

Os empréstimos devem ser classificados segundo a moeda em que foi contraída a dívida, deve ser apresentada a maturidade da dívida, e especificar, se esta tem uma taxa de juro fixa ou variável e se é exigível. Os activos financeiros podem ser classificados como: dinheiro, garantias negociáveis, investimentos em empresas e linhas de crédito concedidas a outras entidades. Os instrumentos de gestão da dívida, tais como “forwards” e “swaps” devem ser igualmente divulgados e devem ainda

estar contidas no orçamento análises sobre o impacto das taxas de juro e de câmbio, nos custos financeiros.

O orçamento deve demonstrar os activos não financeiros, tais como, a propriedade imobiliária e equipamentos. Estes activos devem ser objecto de avaliação e constar de listas de depreciação, havendo que divulgar os critérios de avaliação e depreciação utilizados.

As obrigações para com a Segurança Social dos funcionários devem constar do orçamento e, bem assim, os dados actuariais que se refiram às pensões de reforma. O manual define responsabilidades contingentes ou eventuais e estabelece que devem aparecer mencionadas, no orçamento, classificadas de acordo com a sua natureza e quando possível, este deve conter o seu montante total, que deve ser divulgado.

A terceira parte trata de políticas de auditoria, de sistemas e responsabilização, da auditoria e da participação do público e da participação parlamentar. Quanto às políticas de auditoria estas devem ser sumariadas e acompanhar todos os relatórios e explicitar os desvios que sejam detectados nas práticas fiscais, e sempre que haja alterações a essas políticas devem elas ser divulgadas.

O manual prevê o estabelecimento do controlo interno da execução orçamental, pelo Ministério das Finanças e o controlo do órgão superior de auditoria (tribunal de contas ou auditor geral), sobre a conta do Estado que deve ser efectuado de acordo com as práticas de auditoria em vigor. Quanto ao papel do Parlamento e do público no processo de controlo, diz o manual que o Parlamento deve ter a oportunidade e recursos para examinar qualquer relatório fiscal, que devem ser disponibilizadas ao público, além disso o Ministério das Finanças deve preocupar-se em tornar o processo orçamental perceptível aos cidadãos individualmente e às organizações não governamentais.

Este manual procura reflectir os aspectos que, do ponto de vista da técnica de orçamentação, são considerados os mais adequados, entendendo-se por isso, as regras e os procedimentos que devem presidir à organização e implementação do orçamento, mas também os mecanismos e metodologias de controlo da sua execução. Denota-se aqui uma tendência para a importância que é dada à informação que deve ser prestada aos cidadãos pelos respectivos dirigentes políticos, como forma de permitir que estes tenham acesso a dados que são úteis, para, com base na prestação de contas, poderem solicitar a responsabilização pela gestão, nem sempre criteriosa, dos dinheiros públicos. Aponta como uma via para a divulgação de informações sobre a execução

do orçamento, a maior abertura e descodificação da linguagem utilizada na sua formalização, que deve ser acompanhada da maior disponibilidade do órgão que dirige as finanças em cada país, para a prestação de esclarecimentos que sempre se impõem, na análise de um documento complexo, como é o Orçamento do Estado.

1.2. O Código de Transparência Financeira do FMI

Em modo de uma breve introdução a este sub tema, que se refere ao Código de Transparência Financeira do Fundo Monetário Internacional, talvez seja pertinente estabelecer a distinção entre o que se deve entender por Código de conduta e Código ético, já que porque um e outro tipo de ordenação de regras que comandam o exercício de certa actividade, pode responder à preocupação de regulamentar e disciplinar, sob a evocação de determinados princípios que orientam aquele exercício, enquanto dever-estar e dever-fazer.

Ao que parece tem-se estabelecido alguma confusão na definição do que seja um Código ético e um Código de conduta. Rick Stapenhurst e Riccardo Pelizzo defendendo que o primeiro é mais geral, pois integra princípios genéricos de comportamento, sem o estabelecimento de sanções, sendo o segundo de natureza mais específica e contendo sanções para quem viole as suas disposições, dão-nos conta de algumas posições tomadas em face da diferenciação entre ambos[794]: para o Instituto Nacional Democrático (NDI), a principal diferença consiste no facto do conteúdo do Código de conduta ser mais geral e com uma natureza que expressa certas aspirações, enquanto o conteúdo do Código ético ser mais específico e de natureza prescritiva; para a Biblioteca Parlamentar Australiana, o Código de ética identifica princípios éticos e valores, ao passo que o Código de conduta especifica certas regras de conduta ou determinados padrões de comportamento que devem ser observados. Ann Florini que também se pronunciou sobre o tema, defende que existem dois tipos de Código de conduta, um contendo princípios gerais e padrões éticos sem haver necessidade de recorrer à verificação do respeito por princípios éticos, o outro por ser mais específico, tem necessidade de proceder a essa verificação[795]. Willa Bruce afirmando

---

[794] Cfr. Rick Stapenhurst e Riccardo Pelizzo, *Legislative Ethics and Codes of Condut,* World Bank Institute, Working Papers, 2004, p.p. 6-7.

[795] Cfr. Ann Florini, *Business and Global Governance: The Growing Role of Corporate Codes of Conduct*, Brooking Review, vol.2, 2003, pp.4-8, *apud* Rick Stapenhurst e Riccardo Pelizzo, *Legislative Ethics…*, cit., p. 5.

existir confusão nas opiniões anteriores, define Código ético como um produto de associações profissionais, contendo os valores que os seus associados devem preservar, enquanto membros de uma dada profissão, e Código de conduta como sendo mais concreto e prático do que o Código ético, contendo directrizes sobre padrões de comportamento e sanções aplicáveis quando houver violação dessas directrizes[796].

A ocorrência de episódios de abusos e a ausência de cumprimento de regras essenciais na gestão de dinheiros públicos, que têm dado origem a escândalos de corrupção, e envolvido funcionários superiores do Estado, têm feito perder a confiança do eleitorado e do público em geral nos decisores políticos, factos que têm constituído uma forte preocupação para várias organizações internacionais, que têm promovido estudos e pesquisas em vários países, de modo a fazerem uma avaliação do grau de transparência que neles existe. E do resultado se conclui que os países que exercem de modo mais aberto os valores democráticos, apresentam índices de maior transparência, embora em vários deles se registem casos de corrupção ou de gestão duvidosa da coisa pública, o que cria o descrédito dos cidadãos desses países nos seus Governos, que acabam por demonstrar estarem mais interessados com o provimento de cargos pertencentes ao poder político, do que com os problemas dos cidadãos eleitores, assistindo-se a um forte sentimento de descrença, também, por parte dos investidores externos ou doadores com relação às políticas que esses países levam a termo.

A necessidade e a importância da transparência na gestão das finanças públicas ou transparência financeira, como também é conhecida a abertura do sector público, do ponto de vista das suas políticas, projectos e contas, ao público em geral, teve como precursores três países da Commonwealth, a Nova Zelândia, que em 1994 publicou a Lei sobre Responsabilidade Financeira, a Austrália, que em 1998 implementou a Carta para Honestidade Orçamental e o Reino Unido cuja Lei de Finanças de 1998, pôs em vigor o Código para a Estabilidade Financeira.

Seguindo as pisadas destes países, instituições como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a OCDE podem ser citadas como exemplos de

[796] Cfr. Willa Bruce, *Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government, Public Integrity Annual*, CSG & ASPA, 1996, p.23, *apud* Rick Stapenhurst e Riccardo Pelizzo, *Legislative Ethics…*, cit., p.7.

organizações internacionais que a partir da década de 90[797] criaram instrumentos para o estabelecimento da transparência governativa e empresarial, em países onde não existem ou existem, de modo muito débil, padrões de moralidade na gestão do que é alheio, seja visando o interesse público ou interesses privados, e o fortalecimento da transparência, onde ela existe como regra de conduta com objectivos de obtenção de melhores padrões de gestão, mas que nem sempre é respeitada de modo escrupuloso.

Em Abril de 1998, o FMI adoptou o Código de Boas Práticas na Transparência Financeira, a sua versão revista tendo sido publicada em Maio de 2001. Este Código tem como base fundamental um conjunto de quatro princípios gerais, que reflectem as linhas consideradas basilares para a transparência fiscal, e por isso apenas estes serão aqui mencionados, e um conjunto de princípios específicos que constituem o desenvolvimento de cada um daqueles princípios gerais.

Os referidos princípios gerais são os seguintes: a) clareza das funções e responsabilidades, de acordo com o qual, o sector governamental se deve distinguir, claramente do resto do sector público e do resto da economia, devendo as funções política e de gestão dentro do sector público ser claras e abertas ao público. Deve haver um quadro legal e administrativo claro para a gestão financeira; b) a disponibilidade pública de informação, devendo ser prestada ao público informação completa passada, actual e futura da actividade financeira do Governo. Deve ser assumido um compromisso para a prestação atempada da informação financeira; c) a abertura na preparação, execução e informação, de modo a que a documentação orçamental deva especificar os objectivos políticos financeiros e fiscais, o quadro macroeconómico, a base política orçamental e os maiores riscos financeiros e fiscais identificáveis. A informação orçamental deve ser apresentada de modo a facilitar a análise política e a promover a responsabilização. Os procedimentos para a execução e controlo das despesas aprovadas e para a arrecadação das receitas devem ser claramente especificadas. Deve ser prestada uma regular informação financeira e fiscal ao Parlamento e ao público; d) o dever de serem prestadas garantias de integridade, de tal modo que os dados financeiros e fiscais devem ser apresentados

[797] Apesar de o FMI e o BM terem sido criados na década de 60, durante as várias décadas de existência, pautaram sempre a sua conduta dando primazia a uma política de secretismo, pouco deixando transparecer para fora das suas paredes. O BM primeiro que o Fundo convenceu-se de que os padrões dos programas e das suas políticas impostas aos países membros surtiriam melhores efeitos, se estes detivessem mais informação a respeito do seu funcionamento. Portanto, a transparência, de acordo com as críticas que se foram tecendo a estas instituições teria de ser posta em prática de dentro para fora.

como dados de qualidade padrão. A informação financeira e fiscal deve ficar sujeita a um exame minucioso.

2. Transparência na Gestão Pública e Valores Democráticos

O conceito de transparência na Administração parece apenas fazer sentido se a sociedade onde pretende ser implantada, se orientar pelos valores que caracterizam a democracia, de modo a que o Estado, seus órgãos e servidores sejam colocados não ao serviço de interesses de alguém ou de alguns, que tenham beneficiado de oportunidades, por nascimento ou outras, nem de uma maioria anónima, indiferente e alheia ao que se passa, mas de uma maioria que se revê como parte dos problemas que lhe são concernentes e que se solidariza com eles, agindo também essa maioria, activamente, na Administração das políticas públicas.

A democracia é, antes de tudo, um processo dinâmico que é próprio de uma sociedade aberta e activa, que proporciona aos cidadãos a faculdade de exercitarem livremente e de modo integral os seus direitos constitucionalmente consagrados, participando de forma crítica no processo político sem discriminações de ordem económica, política e social ou outras[798].

Um dos postulados da democracia, que assenta no princípio da representação aparece com dois significados, o primeiro diz respeito à autorização que é dada, pelos cidadãos, o povo se quisermos, a um órgão soberano para agir em seu nome e em seu benefício; o segundo, prende-se, alegadamente, com o conteúdo dos actos desse órgão, cuja justeza deve reflectir em quaisquer circunstâncias, o sentir e querer dos cidadãos, de modo que se possa afirmar que existe e se realiza, plenamente, uma "representação democrática material".

Não se basta o conceito de democracia pelo tipo de representação citado, em primeiro lugar, com " a delegação da vontade do povo", é necessário que se entenda essa representação como um "processo dialéctico entre representantes e representados no sentido de uma realização actualizante dos momentos ou interesses universalizáveis do povo e existentes no povo".[799] Até porque, é a ideia e concretização de participação integrada no conceito de democracia, que reflectindo uma concepção antropológica, dão força a que o seu exercício seja realizado pelo

[798] Cfr. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional…*, cit., p.289.
[799] Cfr. J.J.Gomes Canotilho, *Direito Constitucional…*, cit., p.294.

homem e para o homem, o que alarga aquele conceito também àqueles, que não pertencendo a um corpo de representantes eleitos, têm por direito próprio de intervir no processo político, cujas decisões os atingem porque a eles se dirigem.

É verdade que a recepção destes dois elementos que conformam a democracia: a representação e a participação, não se tem verificado nos textos constitucionais de países que se denominam democratas, ficando-se, apenas, pelo conceito de representação.

No entanto, parece que isso significará uma certa amputação do conceito, já que como afirma Gomes Canotilho, indesmentivelmente, "o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de Governo"[800]. Ora, partindo dessa premissa, não se vê porque razão negar ao povo um modo de estar actuante que permita que a sua voz se faça ouvir, não apenas, através dos seus representantes, que nem sempre com eles mantêm a necessária e frequente ligação, pelo que vêm a defender pontos de vista próprios, por vezes distantes da realidade social, que é vivida pelos representados.

A democracia representativa é hoje dominada pelo papel que os partidos políticos desempenham no processo político, pois não se concebe que a escolha de candidatos aos órgãos de decisão se faça fora dos partidos, levando a que se denomine o Estado actual, como um "Estado constitucional de partidos"[801]. Se olharmos um pouco por todo o lado, nos regimes democráticos, é o partido que ganha as eleições que escolhe os deputados e o Governo.

Não cabe aos cidadãos, ainda que filiados nesse partido, escolher directamente, quem pretendem para seus representantes no Parlamento, facto que conduziu Paulo Otero, cotejando de modo crítico a forma seguida pela democracia representativa portuguesa, a afirmar e provavelmente com alguma razão, "a existência de uma democracia de circuito fechado ou democracia estrangulada"[802] pelo poder dos partidos políticos em todo o processo político e de escolha dos representantes e, acrescenta, ser a eleição destes mais devida ao partido a que pertencem, que a ele

[800] Cfr. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional…*, cit., p. 290.
[801] Cfr. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional…*, cit., p. 315.
[802] Cfr. *A "Desconstrução" da Democracia Constitucional*, in *Perspectivas Constitucionais, Vol. II*, Organização Jorge Miranda, Coimbra Editora, 1997, p. 632.

devem prestar contas, perante o facto de os seus representados não saberem quem elegem "e que, por isso mesmo, só por ficção se pode dizer representante"[803].

Contudo, para o conceito de democracia portuguesa concorre igualmente a democracia participativa, constitucionalmente, prevista, que embora na origem e, ainda hoje, com uma forte conotação de carácter administrativista, por se tratar do domínio onde mais incidentemente se tem feito sentir a participação dos cidadãos, vai dando passos, também, ao nível de domínios como o político, o económico e das finanças públicas.

A democracia pressupõe que seja respeitada a dignidade da pessoa humana, os seus direitos fundamentais, não havendo democracia "sem a garantia de uma ordem de valores fundamentada no carácter transcendente da dignidade da pessoa humana"[804].

Contrariamente ao que se possa imaginar, ao instituir-se um regime democrático, principalmente naqueles casos, em que se parte de regimes de tradição e conteúdo políticos diferentes do democrático, onde a pessoa humana é instrumentalizada pelo Estado, porque considera dever ser servido por aquela, subvertendo o papel e funções para que foi criado, razão porque muitas vezes utiliza a opacidade, o medo, a força e a violência como mecanismos de sustentação e consolidação do poder político, de modo a garantir que a ordem estabelecida, em momento algum, seja posta em causa.

Ao instituir-se um regime democrático, como dizíamos, é preciso partir-se do pressuposto que "o homem é sempre o fim e nunca o meio"[805], e que tudo o que o Estado procura fazer, e, faz, é para ser colocado ao serviço da sociedade onde ele se acha implantado, visando a preservação de valores que remetem para a dignificação do cidadão, abrindo-lhe espaço para a liberdade de participação e intervenção política, como forma de exercer os seus direitos e cumprir os seus deveres, como reverso da medalha. Por isso, a transparência e o seu exercício têm de fazer parte do elenco de requisitos que presidem aos Estados Democráticos de Direito.

A ausência de transparência por parte dos governantes e sua Administração Públicas cria a dúvida dos cidadãos com relação à sua governação, fazendo surgir um sentimento de desconfiança e, por vezes de animosidade, razão porque, actualmente,

---

[803] Cfr. Paulo Otero, *A "Desconstrução"...*, cit., p. 634.
[804] Cfr. Paulo Otero, *A Democracia Totalitária,* Principia, 2001, p.83.
[805] Cfr. Paulo Otero, *A Democracia Totalitária*, cit., p. 83.

se verifica um movimento de abstenção acentuado, por ocasião dos actos eleitorais, em algumas democracias, francamente implantadas.

O envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas tem sido possível, nos dias de hoje, em algumas democracias, porque a complexidade das questões que se colocam ao Estado, não poderiam ficar pelo carácter obsoleto de uma gestão pública que não partilhava, nem prestava contas do destino dado às contribuições retiradas ao cidadão.

O carácter exigente do cidadão das sociedades modernas, que não perde uma oportunidade para se inteirar e avaliar a capacidade de gestão dos recursos públicos pelos seus representantes eleitos, em termos de saber se além de ter "legitimidade formal", goza igualmente de "legitimidade substantiva", ao incidir sobre recursos que pertencem a todos e ser realizada em nome e por conta de todos os cidadãos[806]. É que a democracia representativa nem sempre tem ido ao encontro dos interesses da cidadania, tornando quando tal acontece, os seus executores, em actores não legitimados ou melhor legitimados sim, pelo voto, mas não, em substância.

Segundo as palavras de Seymour Martin Lipset, "a melhor condição para fazer a democracia sobreviver é que o sistema democrático seja legítimo"[807], ora tal legitimidade afere-se pela idoneidade na capacidade de representação demonstrada pelos Governos aos seus eleitorados, cujo barómetro reside na gestão financeira dos recursos públicos, para o que contribuem com a absorção dos recursos dos próprios cidadãos, à qual se impõem princípios como a transparência e a responsabilização pelos resultados (através de processos de prestação de contas).

Já alguém afirmou que quanto mais aberto e democrático é o sistema político, menor o grau de corrupção.

Nós diríamos que isso dependerá do tipo e grau de desenvolvimento da democracia. Pode tratar-se de um modelo de democracia, apenas na aparência, pois democracia exercida onde existe ignorância por parte do eleitorado ou junto a um eleitorado iletrado, e em estreita aliança com a pobreza, poderá corresponder aos ditames constitucionais de um ponto de vista formal, mas na prática ser um desvirtuamento do conceito de democracia, em que o "kratos" é exercido mas não

---

[806] Cfr.Lia Olema F.V. J. Correia, *O Dever de Boa Gestão e Responsabilidade Financeira*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, p. 792.

[807] *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, American Political Science Review, vol.53, n.º1, 1959, "apud"Rick Stapenhurst e Ricardo Pelizzo, *Legislative Ethics…*, cit., p.4.

com a finalidade de estar ao serviço do "demos", tornando-o, por isso, ilegítimo, porque põe em causa a legalidade democrática, promovendo o desenvolvimento de toda a ordem de actuações não em conformidade com a vontade popular.

Onde os poderes públicos dominam, utilizando um poder discricionário, que por ausência de regulação apropriada, se transforma em poder arbitrário, e onde não se assiste a um questionamento, por parte dos eleitores dos procedimentos adoptados pelos governantes e sua Administração, que nem sempre têm interesse em torná-los claros e acessíveis, evitando a divulgação da informação necessária e útil ao conhecimento dos administrados, deixando-os na obscuridão, dando origem, deste modo, a um enfraquecimento do poder crítico e participativo destes, aparecendo à sua imagem como um poder público sabedor e fazedor de tudo, não se pode afirmar existir uma verdadeira democracia.

Existem muitos países que surgem enquadrados como democráticos, e isso tem sido constatado em vários estudos, que obedecem a um modelo como o que acaba de ser traçado.

A pobreza[808] é um factor que tem um peso significativo no exercício da democracia, podendo subvertê-la, e ainda na veracidade das decisões políticas, influenciando nestas negativamente. A pobreza só deixa tempo para pensar na satisfação de necessidades primárias, remete o cidadão para a busca diária de víveres que lhe permitam a sobrevivência a cada dia. O que vai ou fica para além disso é a preocupação, que por ignorância, esperam que o poder político, onde se incluem o executivo, seus representantes no Parlamento e juízes, dêem solução aos inúmeros problemas económicos e sociais, que por vezes só muito relativamente constituem para si uma preocupação directa, habituados que estão a índices de pobreza elevados, sem horizontes à vista[809].

---

[808] Joseph Stiglitz na sua obra *Making Globalization…*, cit., 2007, p.p. 10-13, referindo-se à globalização e à pobreza, começa por apesentar uma definição de pobreza, adiantada pelo Banco Mundial, que consiste em alguém viver com um renda de menos de dois dólares, por dia, e de máxima pobreza, que consiste em alguém viver com menos de um dólar, por dia. O A. entende que a globalização tem conduzido os países considerados pobres, a atingirem maiores índices de pobreza e aponta o continente africano, como a região mais afectada e explorada pela globalização, juntando-se a ele, mais recentemente, a América Latina e a Rússia que abriram os seus mercados, mas não receberam as contrapartidas esperadas, principalmente, as populações pobres desses países. Do seu ponto de vista, a globalização expôs os países em vias de desenvolvimento a mais riscos, sendo de ressaltar que neles não existem condições para a implementação de programas sociais, posto que os escassos e penosos recursos de que dispõem, são consumidos em projectos na área da educação, da saúde e da construção de infra-estruturas. O A. refere ainda que o pobre tem sérias dificuldades em ser ouvido

[809] Opinião semelhante perfilha Paulo Pereira Trigo, *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias.Instituições Económicas, Política e Democracia*, Almedina, 2008, p.316, sustentando que "sem níveis mínimos de

A pobreza torna o cidadão comum um agente passivo e inerte, no que respeita à defesa dos seus direitos humanos e constitucionais, facto que é aproveitado e até explorado por quem detém o poder político. Além disso, e como refere Joseph Stiglitz, o pobre tem sérias dificuldades em ser ouvido, pois quando fala, ninguém lhe presta atenção e quando alguém presta atenção, diz-lhe que nada pode fazer[810].

A legalidade democrática pressupõe que para a ordem política contribua a participação activa de todos os agentes que intervêm nos destinos de uma nação, sejam os que administram como os administrados.

Ora, num grande número de países que se dizem democráticos, tal grau de participação é incipiente, porque a maioria dos cidadãos está preocupada com a sua sobrevivência diária, ao que acresce, fruto da miséria em que vivem, a ausência de conhecimentos, mesmo empíricos, para discernir sobre os fenómenos que giram em seu torno e de que essa maioria é parte integrante, de modo a não encaixar tudo o que acontece, como obra do acaso ou de causas sobrenaturais, contra as quais acha que nada pode fazer, além de esperar que se resolvam por si.

Nunca um país que tenha sido objecto de análise quanto ao grau de transparência das suas instituições, responsáveis políticos e administrativos, deve considerar que o estádio em que se encontra é considerado óptimo, pois se em alguns casos existem níveis de transparência considerados aceitáveis, noutros poderá haver ainda muito a fazer para atingir uma fase de adequação às exigências de momento, uma vez que a transparência não é estanque, mas dinâmica, tendo de ir a passo com o crescimento e desenvolvimento do país, readaptando-se às características desses dois vectores, mas também ultrapassando-os por ser um factor que contribui para que elas evoluam de modo seguro.

3. Requisitos para a Boa Governação Pública

O conceito governação ou governança que provém da palavra inglesa "governance", apareceu na literatura inglesa, pelo punho de Shakespeare e Chaucer,

---

rendimento, que dêem acesso a um cabaz alimentar básico, sem um certo nível formal, de saúde e de outros bens primários, os indivíduos não terão sequer capacidades materiais e cognitivas para participarem no processo de decisão colectiva".

[810] Nesse aspecto, o Prémio Nobel Yunus deu um grande exemplo à humanidade, demonstrando que o pobre também tem dignidade e pode lutar para sair da miséria se lhe derem oportunidade para o fazer, confiando nele. O Banco que concede microcrédito a pessoas pobres já retirou muita gente da miséria.

com o significado, no século XVII, de "método de gestão"[811]. A sua utilização surgiu com maior frequência na década de 80, em trabalhos de natureza sociológica e política levados a cabo a propósito de programas de ajustamento estrutural desenvolvidos junto de países africanos.

O Banco Mundial, em 1992, adoptou a seguinte definição de governança "modo de exercício do poder na gestão dos recursos económicos e sociais de um país, numa óptica de desenvolvimento"[812]. A OCDE definiu governança partindo dessa definição do Banco Mundial, mas ligando-a "ao desenvolvimento participativo, aos direitos do homem e à democratização"[813]. Foram as dificuldades e insucessos que resultaram da implantação de programas de ajustamento estrutural, que levaram o Banco Mundial a formular recomendações no plano político-institucional, com objectivo de contribuir para a boa governação naqueles países.

A governança ao contar com novos direitos de participação nas tomadas de decisão, sem os quais não se poderia desenvolver em moldes democráticos, não representa nem significa uma menor governabilidade, posto que supõe que o Governo fique mais atento aos limites da sua esfera de acção e que saiba trabalhar com eficácia dentro dos parâmetros estabelecidos[814]. Por isso, a governança permite "ultrapassar as aproximações institucionais clássicas e pôr a tónica numa interacção do Estado com a sociedade civil, bem como nos problemas de coordenação que se colocam à gestão pública", sem que isso signifique que o Estado, de algum modo, tenha recuado[815].

Tal recuo, no estado a que já se chegou não parece intelegível, mas há que reconhecer que o Estado actual, previamente ao concurso de novas formas de participação pública, em muitos casos se tem demitido do seu papel, porque quem o representa mais parece pertencer a uma sociedade secreta, do que estar disposto a agir em nome e em benefício daqueles que os elegem, razão pela qual, cada vez mais se assiste em certas democracias à "abstenção dos cidadãos nos procedimentos eleitorais e a diminuição da confiança nos Governos"[816] .

---

[811] Cfr.Fátima Fonseca, *Envolvimento dos Cidadãos nas Políticas de Administração Local*, in *Ética e Administração*, AAVV, Celta, 2003, nota 5, p. 312.
[812] Cfr. Fátima Fonseca, *Envolvimento dos Cidadãos…*, cit., in *Ética e Administração,* AAVV, nota 5, p. 312
[813] Idem.
[814]João Salis Gomes, *A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade*, in *Ética e Administração,* AAVV, Celta, 2003, p.p. 390-396.
[815] João Salis Gomes, *A Avaliação de Políticas…cit.,* in *Ética e Administração,* AAVV p. 394.
[816] Cfr. Fátima Fonseca, *Envolvimento dos Cidadãos…*, cit., in *Ética e Administração*, AAVV, p. 311.

A complexidade das matérias a tratar e a ineficiência da cultura administrativa do sector público, em face das solicitações e exigências dos administrados para uma prestação de serviços de qualidade, estarão na base da passagem de uma cultura administrativa para uma cultura de gestão, aspectos que estão no centro dos recentes movimentos de reforma administrativa, tendo na mira a adequação da máquina burocrática às exigências da governança.

A governança "integra novas formas interactivas de Governo, nas quais actores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e as comunidades de cidadãos, ou outros actores ainda, tomam parte na formulação das políticas"[817].

A governação ou governança[818] como também se designa o conjunto de actos de gestão, que desenvolvidos por quem tem a tarefa de dirigir, a nível político, económico ou institucional, em interacção com outras forças sociais, colocando tais actos por dever de ofício ao serviço, directa ou indirectamente, de interesses alheios comuns, reflecte uma mudança nas relações entre a Administração Pública e os cidadãos, deixando perceber o papel que estes desempenham na eficiência e eficácia da prestação de serviços e na legitimação do exercício do poder[819], transformando aqueles interesses alheios em interesses próprios.

A governação emparelha, no mundo de hoje, cada vez com mais frequência, com conceitos como a transparência e condutas irregulares, de que é exemplo a corrupção[820]. Quando a governação é aberta, servindo-se de mecanismos tais como o

---

[817] Cfr. João Salis Gomes *A Avaliação de Políticas Públicas*, cit., p.391.

[818] Daniel Kaufmann, *Myths and Realities of Governance and Corruption*, World Bank Institute, p. 82, define governance como "as tradições e instituições através das quais a autoridade num país é exercida para o bem comum", o que inclui, o que denomina por: dimensão política (integra o processo pelo qual quem exerce autoridade é seleccionado, monitorizado e substituído), dimensão económica (engloba a capacidade governativa para com eficiência gerir os recursos e implementar políticas sãs) e o respeito pela dimensão institucional (o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições do país). O PNUD em 1997, definiu governaça do seguinte modo: "é o exercício da autoridade económica, política e administrativa para gerir os negócios de um país a todos os níveis. Integra os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos, cumprem as suas obrigações e intermedeiam as suas diferenças… A governança acompanha o estado, mas transcende-o ao incluir o sector privado e organizações da sociedade civil." Na opinião de Fátima Fonseca, *Envolvimento dos Cidadãos…*, cit., in *Ética e Administração,* AAVV, p. 312, a governação não é sinónimo de Governo, sendo antes "um processo interaccionista de exercício do poder em que as fronteiras entre os sectores público e privado tendem a esbater-se, e o Estado partilha o seu poder e age em parceria com outros inerlocutores" ou ainda "o modo como o Governo e outras organizações sociais interagem, como se relacionam com os cidadãos e como as decisões são tomadas num mundo cada vez mais complexo (…)".

[819] Cfr. Fátima Fonseca, *Envolvimento e Cidadãos…*, cit., in *Ética e Administração*, AAVV, p.313.

[820] Sem prejuízo do desenvolvimento a que procederemos, no capítulo seguinte sobre o que tem sido considerado um fenómeno social, que afecta o desenvolvimento e o crescimento das economias

acesso à informação e o dever de comunicação, que aos olhos de quem beneficia dela, ou de quem a controla, se apercebe que esta não se perde em enredos desnecessários, nem mergulha em aspectos obscuros, tornando-a, muito pelo contrário, eficiente e desburocratizada, e assim se apresentando, diz-se de tal governação que é transparente. Porém, quando a governação servindo-se de meios pouco idóneos, torna os procedimentos de pouca acessibilidade para os beneficiários, dificultando o seu entendimento, evitando o seu controlo, visando objectivos de índole material, que constituem um desvio aos superiores interesses que serve, beneficiando, principalmente, quem se encontra no centro da tomada de decisões, essa governação aparece associada à corrupção ou a outras condutas irregulares de gestão.

A transparência aplicada à governação tem sido reconhecida, actualmente, como um aspecto basilar do desenvolvimento da democracia[821] e como um dado essencial para o exercício de todos os poderes públicos, e na ausência da qual a boa governação, a participação e a responsabilização podem ser obstruídas, sobrepondo-se, então a corrupção e a ineficiência[822].

---

mundiais, com principal incidência sobre as economias do terceiro mundo, a corrupção, deixaremos aqui o ponto de vista defendido por Daniel Kaufmann no seu estudo *Myths and Realities…*, cit., p.p.82-83, que não discordando da noção tradicional que tem sido dada deste conceito, "abuso de um serviço público para obter ganho privado", adianta, contudo, uma noção que considera mais ampla: "a privatização da política pública", sendo que na política pública inclui o acesso a serviços públicos, permitindo assim, que uma conduta que não seja ilegal possa ser, no entanto, classificada como corrupta. Adianta ainda, que uma ampla noção de corrupção como esta possibilita que "a responsabilidade recaia sobre aqueles que exercem influência indevida e aqueles que são indevidamente influenciados.".

[821] Alta Fölscher, Warren Krafchick e Isaac Shapiro, *Transparency and Participation…*, cit., p.3, afirmam que atransparência e a participação são dois aspectos de suma importância para o desenvolvimento da democracia.

[822] Cfr. Toby Mendel, *Parliament and Acess to Information: Working for Transparent Governance*, World Bank Institute, Commonwealth Parliamentary Association, Working Paper, 2005, p.7. Neste estudo o autor dá-nos conta do trabalho que foi desenvolvido conjuntamente pela Associação Parlamentar da Commonwealth e o Grupo de Estudos do Instituto do Banco Mundial para o acesso à informação e que teve lugar no Ghana, Accra, de 5 a 10 de Julho de 2004, cujas recomendações incidiram na necessidade de os países da Commonwealth legislarem sobre o acesso à informação, que consideraram ser um aspecto de suma importância para a boa governação. Foi ressaltado, pelo estudo, o papel que os Parlamentos desempenham ou devem desempenhar na sociedade, papel que não deve ficar apenas pela aprovação de leis, mas ser sentido na promoção da transparência, a nível de toda a sociedade e na supervisão do cumprimento da legislação, tarefas para as quais, o acesso à informação contribui de modo importante.

Estudos recentes têm demonstrado que a boa governação[823]/[824] é um factor que ao lado de outros factores contribui para o crescimento, desenvolvimento e segurança das nações e das mais diversas organizações, sejam públicas ou privadas. E essa contribuição resulta do facto do Estado já não ter a sociedade civil do outro lado da barricada, mas de passar a trabalhar a par e passo ou "em rede"[825] com ela. Embora a governação isolada não seja um factor de peso para o desempenho de certas políticas estruturais, quando se manifesta de forma débil, o desempenho de tais políticas fica comprometido.

Tem-se dito que a boa governação está associada aos altos rendimentos auferidos por algumas nações, e que o seu oposto, uma má governação ou uma governação débil é característica dos países mais pobres. Tal relação entre o rendimento e a governação, de acordo com as análises comparativas que têm sido levadas a cabo, não tem demonstrado ser tão linear. E isto é tanto mais assim, quanto nações com rendimentos pouco elevados têm mostrado que é possível atingir padrões bastante aceitáveis de governança, sem terem sido atingidos os níveis de rendimento das nações mais ricas. Nesta situação encontram-se o Chile[826], o México, por exemplo.

Contudo, a realidade africana constitui um forte testemunho de que a pobreza que grassa na região tem como companheira inseparável, em grande parte dos casos a má governação. Não que a pobreza seja um impedimento para suportar os custos que a boa governação possa acarretar, que a própria acaba por se fazer pagar, mas a pobreza quando associada a regimes políticos autocratas ou cleptocratas, que em

---

[823] A boa governação é aquela que é orientada por princípios de moralidade, ética, transparência, eficácia, eficiência e economicidade, visando atingir objectivos de ordem material e imaterial, que proporcionem benefícios económicos e/ou de bem-estar àqueles a quem os seus resultados se dirigem.

[824] Segundo Kenneth M. Dye e Rick Stapenhurst, *Pillars of Integrity: the Importance of Supreme Audit Insitutions in Curbing Corruption*, Instituto de Desenvolvimento Económico do Banco Mundial, 1998, p.1, "a boa governação é susceptível de responsabilização, participativa e transparente", pois assegura que as decisões tomadas baseam-se em consensos obtidos no seio da sociedade, sendo as vozes dos mais necessitados consideradas na decisão sobre transferência de recursos.

[825] Cfr. Fátima Fonseca, *Envolvimento dos Cidadãos…*, cit., p.313.

[826] Em 2001, oito organizações não governamentais e académicas de cinco países da América Latina elaboraram a primeira edição do Índice de Transparência Orçamental na América Latina (ITP), com o objectivo de avaliar a transparência destes países, em termos de práticas orçamentais. Em 2003 procedeu-se à 2.ª edição do ITP, mas desta feita, contando com a participação de dez países latino-americanos: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, México, Nicarágua e Peru. Nesta última edição foi constatado que o Chile foi o país que obteve os níveis mais elevados de transparência na gestão. Mas em 2001 o seu nível de transparência e boa governação foi o melhor classificado a nível internacional. Cfr. *Índice Latinoamericano de Transparência Presupuestaria 2003. Una Comparación de 10 Países. El Caso Chile*, Novembro de 2003, Universidade de Chile, Departamento de Economia, p.2 e 24. Cfr. Daniel Kaufmann, *Myths and Realities…*, cit., p.86.

ordem à defesa dos interesses pessoais dos seus dirigentes, já de si reveladores de uma governação sinuosa, não contribui senão para acentuar os índices de má governação. Como em países onde se acham implantados tais regimes, tudo ou praticamente tudo está por fazer, desde as infra-estruturas básicas a outro tipo de obras públicas necessárias à dignificação da vida humana, sendo que os seus dirigentes vêem nos investimentos que os seus países precisam de fazer, uma fonte de lucro pessoal, para si e para os investidores, a quem eles concedem todas as benesses, a troco de contribuições para a acumulação de riqueza, a título individual.

Pese embora a presente dissertação vise o tratamento da transparência orçamental, porque consideramos ser esta uma fracção, apenas, da transparência por que se devem pautar os órgãos de soberania no desempenho das suas atribuições, a nossa condição de termos nascido em África e por que estamos a escrever a partir deste continente (e de uma parte dela que já passou por muitas conturbações, ao longo das várias etapas por que atravessou), tal situação impele-nos a reflectir um pouco sobre a razão de ser do desenvolvimento deste tipo de regimes neste continente (matéria que talvez seja de maior interesse do ponto de vista sociológico), que consideramos "um continente perdido e exótico, apenas encontrado, não pelo seu exotismo, mas pelas potencialidades materiais, que pode oferecer ao resto do mundo, agora mais próximo, mas cada vez mais distante".

Existem ou existirão razões para o desenvolvimento em África de elites nacionais que buscam a fortuna, através da utilização de práticas revestidas de uma opacidade fria e calculista, sem comiseração pela restante massa populacional, donde provêm, mas que sem dó, nem piedade se acham por elas desprezadas, como condição do exercício da sua supremacia, poder e autoridade económicos, mas também política.

Parece existir nestas elites a aspiração de substituir e ultrapassar o poder e a autoridade das elites constituídas durante o período de colonização. África, embora tenha algumas franjas populacionais que se inserem no chamado primeiro mundo, conta com uma população maioritariamente pobre, iletrada e desligada de temas como a evolução técnica, tecnológica e a formação humana que lhe serviriam de condição para retirar as mordaças que a manietam e que permitem que seja observada sob o estatuto de "lixo humano".

Olhando para os países africanos que desenvolveram lutas para se tornarem independentes, constatamos que a sua independência, ao invés de os remeter para a obtenção de níveis aceitáveis de crescimento e desenvolvimento, primeiro assistiu-se

a uma onda de queda e destruição dos valores morais instilados pela sociedade colonizadora, que não em pequeno número são os valores da sociedade humana, assistindo-se a um retorno do ser humano a cenas mais degradantes, como se recuasse aos primórdios da Idade Média, tempo em que pessoas e animais se misturavam, onde não se tinha o menor conceito de higiene e saneamento, onde a doença e a morte faziam parte do quotidiano do cidadão, como se de uma fatalidade se tratassem.

Há quem argumente que a culpa da situação descrita é imputável à potência colonizadora. De facto, nos primeiros anos pós-independência, esse é o lema que constitui o lugar comum e que justifica os insucessos na gestão dos líderes revolucionários. Depois, e à medida que os anos passam, a potência colonizadora aparece ainda como culpada, mas já não invocada a todo o tempo, pois vão aparecendo outros culpados, como o vento, o sol, a chuva, o mar, o calor, o tempo…, enfim. Sendo certo que, às populações vai diminuindo a sua capacidade de sobrevivência, porque a sociedade continua a crescer, as gerações sucedem-se, mas os poderes públicos não demonstram capacidade para gerir o país e acontecem fenómenos como altas taxas de inflação e de desemprego, incomportáveis e imparáveis, que originam problemas sociais muito sérios, como a perda de segurança das pessoas, tornando a sobrevivência algo de difícil contenção.

A ausência de uma Administração Pública actuante e competente, integrando pessoas com formação profissional e técnica deficiente, torna a gestão da coisa pública permeável e permissiva à penetração de negócios, nem sempre benéficos para o país, que não está preparado para conviver e relacionar-se com o exterior, e cuja inexperiência funciona como mola propulsora para o enriquecimento fácil daqueles que vêem a participação nesses negócios como uma oportunidade de fazerem a sua fortuna pessoal, à custa quantas vezes de prejuízos causados ao bem comum, pois os capitais que se formam internamente não são aplicados na ajuda ao desenvolvimento desses países, mas aplicados em economias no seu exterior, financiando-as e “engordando” carteiras de depósitos em bancos estrangeiros.

Tais pessoas enquadram-se normalmente nos meandros do partido líder e cirandam em torno do expoente máximo do mesmo, praticando por vezes o culto da personalidade, com o objectivo de serem catapultados para cargos públicos de alto nível, onde podem, então, associar o dinheiro público obtido para fins privados, no mundo de negócios, quando actuam com poder em nome e representação do país.

Abandonando, agora, aspectos de ordem sociológica ou filosófica e atendo-nos a aspectos de ordem jurídico-legal, já que elaboramos um trabalho no âmbito do Direito Público, sempre diremos que do ponto de vista das leis e regulamentos, tais sociedades criam o quadro jurídico-legal que permita levar a cabo determinados objectivos, ao adoptarem uma trajectória que tanto se pode centrar na introdução de alterações legislativas de um modo muito pontual, como forma de não ser perturbada a ordem política existente, ou quando essas alterações são introduzidas, como por vezes não vão de encontro a essa ordem política, não são aplicadas, como ainda na não introdução de tais alterações de modo a adequarem a legislação existente às condições dessas sociedades, para o momento, por falta de capacidade técnica[827], por vezes, e quantas vezes, adicionada à falta de vontade política.

No que diga respeito a leis que regulam matérias de natureza financeira pública, como leis fiscais e outras, por vezes busca-se um quadro jurídico-legal, elaborado segundo parâmetros modernos, representando, por vezes, cópias mal autenticadas de leis da nação anteriormente colonizadora, mas que não se adequam ao nível de rendimentos produzidos pelos contribuintes, nem à capacidade de o executar, por parte da Administração financeira ou até mesmo pelos órgãos a quem é cometida a função de a controlar, por não se assumirem muitas vezes de um ponto de vista institucional, por ineptidão dos executores para o exercício de tal função, daí resultando a inaplicabilidade ou aplicação apenas parcial dessas leis, funcionando como se, às vezes, nem existissem, facto que vai em benefício de quem almeja acumular riqueza, mas não está interessado em reparti-la.

Vito Tanzi, a propósito desta temática advoga ser a boa governação motivada pela existência de leis fiscais formuladas com clareza, de modo a não ser necessário haver um contacto permanente entre contribuintes e Administração fiscal, pois desse contacto podem surgir actos de corrupção.

O autor enumera um conjunto de situações que podem estar na base de uma governação inquinada pelo "vírus" da corrupção:

a) a existência de leis que contenham muitas isenções e situações especiais;

---

[827] Por vezes os poderes públicos chegam a passar um certificado de incapacidade a técnicos nacionais, requisitando os serviços de técnicos estrangeiros que vão vender ao país requisitante a "banha da cobra", aplicável a outras realidades, por não tomarem em consideração as especificidades do país em questão, acabando tais estudos por ser arquivados e ficarem sem qualquer utilidade.

b) A existência de leis de difícil entendimento e que dão origem a várias interpretações de modo a que os contribuintes precisem de assistência para as entender;

c) A necessidade de contactos frequentes entre a Administração fiscal e os contribuintes, para que conheçam as suas obrigações fiscais e paguem os impostos;

d) Os baixos salários que os funcionários da Administração fiscal recebem;

e) A atribuição de pouca ou nenhuma importância à prática de actos de corrupção, por parte dos agentes da Administração fiscal, que ou não são descobertos ou quando descobertos são punidos com ligeireza;

f) Os procedimentos não serem transparentes e não serem desenvolvidos dentro da Administração fiscal;

g) Os funcionários da Administração fiscal gozam de um poder discricionário com relação às decisões importantes, tais como as disposições sobre incentivos, a determinação de obrigações fiscais, a sujeição a auditorias, os conflitos;

h) De um modo geral o Estado exerce um débil controlo sobre os agentes que exercem este tipo de funções[828].

Convém, porém que se saliente, que a má governação não é um problema que se coloca apenas ao nível dos países em desenvolvimento, pois os resultados de vários estudos têm demonstrado que países desenvolvidos se encontram entre os considerados mal governados, e onde surgem os maiores escândalos financeiros, apesar de se guiarem por valores democráticos. Por isso, nos últimos tempos se tem apelado a que tais países modifiquem o seu quadro jurídico-legal, de modo a que a gestão dos dinheiros públicos seja feita de modo mais perceptível a todos, e susceptível de contestação, por parte daqueles a quem ela se dirige, quando avaliada como menos satisfatória. É que a maior abertura dos regimes políticos, nem sempre se compagina com um regime financeiro público igualmente aberto e transparente[829], deixando-se, nestes casos, muitas prerrogativas do ponto de vista da decisão financeira na mão dos seus decisores, que as utilizam de modo tão discricionário, que chegam a pôr em causa o funcionamento normal da vida económica e o bem-estar social. Como afirmam Tara Vishwanath e Daniel Kaufmann, “a falta de transparência

---

[828] Cfr. Vito Tanzi, *Governance, Corruption, and Public Finance: an Overview*, in *Governance, Corruption, and Public Finance Management*, AAVV, p. 6.

[829] Cfr. Tara Vishwanath e Daniel Kaufmman, *Towards Transparency…*, cit., p. 2.

aumenta o ambiente propício à corrupção, criando assimetrias na informação entre reguladores e regulados”[830].

Dito isto, parece que podemos passar a alinhar alguns dos requisitos que devem ser tomados em consideração na boa governação pública:

a) Abertura do sistema político, prosseguindo valores democráticos;

b) Existência de ética e respeito pelos valores éticos e morais na Administração da coisa pública;

c) Realização de prova de rendimentos antes e depois do provimento do cargo público;

d) Existência de quadro jurídico-legal que regule a gestão das finanças públicas;

e) Respeito pelo cumprimento de leis e controlo da sua aplicação;

f) Transparência na gestão;

g) Acesso à informação e existência do quadro jurídico-legal que regule tal acesso;

h) Liberdade de imprensa;

i) Participação activa do público na gestão da coisa pública;

j) Educação do público, com vista à profícua participação e compreensão da informação disponibilizada;

l) Exercício de controlo sobre os actos de gestão da coisa pública (existência de órgãos de controlo funcionais, dentro e no exterior do Governo e sua Administração);

m) Órgãos judiciais independentes, no verdadeiro sentido do termo “independência”, perseguindo a justiça e a razão.

4. Contributo da Informação na Sedimentação da Transparência

Os Governos traçam as suas políticas que as correspondentes Administrações Públicas executam através de procedimentos próprios, que visando a prestação de serviços aos cidadãos. Porém tais procedimentos em grande parte dos países, ainda se integram no domínio exclusivo dos funcionários executores, que em obediência a uma política de segredo, os tornam inacessíveis aos cidadãos, a quem ocultam a sua

[830] Cfr. Tara Vishwanath e Daniel Kaufmann, *Towards Transparency…*, cit., p. 17.

tramitação, daí resultando que, em seu entender, aqueles apenas têm de se conformar com as decisões a que chegam e limitar-se a cumprir, sem que lhes sejam devidas explicações.

Tal modo de proceder tem vindo a ser muito contestado pelos cidadãos, em vários países, e por influência também de organizações internacionais e regionais, que vêem nesta conduta dos organismos públicos uma atitude inaceitável, porquanto estes apenas devem considerar-se guardiães do bem público[831].

Isto acontece em situações muito elementares, como quando o cidadão se dirige a um serviço público para exercer um direito seu, como tratar do Bilhete de Identidade, mas acontece igualmente em situações mais complexas que se desenvolvem no exercício da gestão financeira pública, devendo em relação a estas serem dadas explicações ao cidadão, contribuinte ou não, que no mínimo justifiquem a adequação ou inadequação dos resultados aos procedimentos adoptados pelos gestores da coisa pública.

O direito de acesso à informação[832] de modo a tornar os Governos mais responsáveis pelos resultados das políticas que adoptam não é um conceito novo. O seu aparecimento data do século XVIII, da época do iluminismo. A Lei Sueca da Liberdade de Imprensa datada de 1766, estabelecia o princípio de que os registos do Governo que permanecessem omissos deviam ser abertos ao público, e garantia o direito de os cidadãos pedirem documentos às instituições públicas. Também a Declaração Francesa dos Direitos do Homem de 1789 apelava ao acesso à informação relativamente ao orçamento, de modo a que este se tornasse disponível. Na Holanda em 1795 foi adoptada uma declaração semelhante que estabelecia: “todos têm o direito de cooperar, requerendo que cada funcionário da Administração Pública preste contas e justifique a sua conduta”.

Nos Estados Unidos foi reconhecido, pelos seus fundadores, que o poder de controlo do executivo sobre a informação representava um modo de limitar a participação. Apenas após a Segunda Guerra Mundial, com a criação das Nações

---

[831] Cfr. Toby Mendel, *Parliament and Acess to Information…*, cit., p.15.

[832] Este direito não deve confundir-se com o direito à liberdade de imprensa, consagrado em alguns textos constitucionais, pois aquele tem um espectro mais amplo do que a liberdade de imprensa, embora este seja um bom começo, para o exercício do direito de acesso à informação. Contudo, países onde constitucionalmente e na lei ordinária, o direito à liberdade de imprensa aparece a ser tratado, ele é apenas um mero exercício formal e de cosmética, de modo a que o país surja aos olhos do mundo, como um país onde a abertura e a transparência das acções da classe política não constituem qualquer obstáculo.

Unidas o direito de acesso à informação passou a ter tratamento legal em vários países, com vista ao acesso aos documentos e informação produzidos pelos Governos[833].

Contudo, tem-se verificado que embora nos tempos mais recentes se assista, por todo o mundo, a uma tendência mais acentuada, para a adopção de legislação que consagre o direito de acesso à informação, em muitos países a publicação de uma lei sobre o acesso à informação não passa de um mecanismo de mera cosmética, pois na prática predomina a cultura do segredo.

Fazendo uma pequena ronda, pelos países que, mais recentemente, contam com este tipo de leis, podemos referir por exemplo, na Europa, os países que pertenceram à denominada "cortina de ferro", como a Ucrânia (1992), Hungria (1992), Azerbeijão (2005) e Macedónia (2006).

Na América Latina, a Colômbia que foi dos primeiros países do mundo a consagrar uma lei versando sobre esta matéria em 1885, tem hoje uma lei que data de 1985, mas que está em desuso, o México que é um dos países líderes, com uma lei de acesso à informação bastante forte, e países como a Jamaica, Trinidade e Tobago, Panamá, Peru, Belize, República Dominicana e Antigua e Barbados que igualmente já consagraram nos seus ordenamentos jurídicos leis de acesso à informação.

É na Ásia e em África onde a consagração destas leis se tem mostrado de mais difícil penetração e aceitação. Na Ásia, apesar de países como a Nova Zelândia, a Austrália, o Japão consagrarem este tipo de leis, a Índia, por exemplo, com certa dificuldade tem visto a sua aplicação, depois da lei aprovada em 2002 ter tido uma aplicação muito débil, aprovou nova lei em 2005 de carácter mais actuante.

Maiores dificuldades enfrentam países como as ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central, que já aprovaram leis cuja aplicação é como se elas não existissem, e bem assim a Coreia do Sul e a Tailândia que tendo aprovado leis desde a década de 90, os seus efeitos muito dificilmente se fazem sentir.

No continente africano, a África do Sul dispõe de uma lei que tem características consideradas das mais evoluídas do mundo, chegando ao ponto de permitir o acesso à informação de organismos privados, sempre que os direitos das pessoas sejam afectados, mas cuja implementação tem sido débil, Angola tem uma lei

---

[833] Cfr. David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006, A Gobal Survey of Acess to Government Information Laws*, Privacy Internacional, Julho 2006, http://www.privacyinternacional.org, p.18.

de 2002, que é quase uma réplica da lei portuguesa (LADA), mas que não tem sido implementada, o Zimbabwe com a Lei de Acesso à Informação e Protecção à Privacidade agride e persegue o trabalho desenvolvido pelos órgãos de informação e, mais recentemente o Uganda que em 2005 aprovou a lei de acesso à informação, havendo, também, outros países que pertencem à Commonwealth que têm estado a trabalhar no sentido de publicarem as suas leis de acesso à informção (FOI)[834].

O acesso à informação pública é um aspecto fundamental para o exercício da acção pública e um bom sintoma da preservação e aplicação de valores democráticos. A questão do acesso à informação sobre os procedimentos dos órgãos de soberania e outros entes que exercem funções públicas, por parte dos cidadãos, tem, hoje, em muitos países assento constitucional, vindo depois a ser tratado por legislação específica, que estabelece, em detalhe, o modo como tal direito deve ser exercido, as situações que constituem regime de excepção e ainda o direito de recorrer sobre a recusa ou outro modo de impedir o exercício desse direito, como será o caso de leis sobre protecção ao meio ambiente e ao consumidor, porque é considerado um meio de conferir maior transparência à governação, na medida em que vai permitir a necessária interacção entre administradores e administrados.

Quanto maiores forem as limitações colocadas à divulgação da informação necessária ao conhecimento do funcionamento do sector público, menor é a capacidade dos cidadãos pedirem contas e responsabilizarem os poderes públicos, situações que conduzem estes últimos a não respeitarem os direitos dos eleitores, não cuidando de providenciar serviços de qualidade e no interesse de todos.

Ao contrário, se o público puder entender melhor o que faz o seu Governo e as razões porque o faz, mais confiança pode nele depositar e nas suas instituições, contribuindo tal facto para o aumento da credibilidade nas instituições e empresas que estão sob a sua liderança.

O tratamento constitucional da liberdade de expressão e informação ou a consagração legal do direito à informação é um importante passo para o aumento de transparência no sector público, e contribui para a protecção do direito dos cidadãos para poderem aceder à informação e conhecimento do funcionamento das instituições públicas[835].

---

[834] Cfr. David Banisar, *Freedom of Information…*, cit., p.p. 19-20.
[835] Cfr. Ana Bellver e Daniel Kaufmann, *Transparenting Transparency*, cit., p.22.

Mas tal protecção só é efectiva, se quer o público em geral, quer as próprias instituições públicas tiverem conhecimento da legislação existente e uns e outros se inteirarem dos mecanismos que conduzem ao acesso à informação e em função disso pugnarem pela sua aplicação[836]. Dessa aplicação resultará, sem dúvida, maior possibilidade de haver interacção entre os cidadãos e as instituições públicas. De nada vale, porém, serem promulgadas leis sobre a abertura de informação que reflictam a liberdade de expressão, tais como leis de imprensa e outras, se depois não são aplicadas, por impossibilidades de ordem política.

A cultura do segredo, que é frequente encontrarmos em muitos ordenamentos jurídicos, dificulta a transparência da gestão, porque assume como primado, dentre outros aspectos, a burocracia, o autoritarismo, a centralização da informação e do conhecimento e o receio de contestação.

Em muitos casos ela é levada ao extremo, exactamente porque não convém que sejam conhecidos os mecanismos e procedimentos de gestão, para que não sejam constatadas falhas na gestão da coisa pública. Preservando essa cultura, é aprovada legislação que visa perpetuar o desconhecimento do cidadão, do consumidor final dos serviços públicos e evitar que os meios de comunicação social realizem os objectivos para que são criados, isto é, informar com verdade e elucidar os menos esclarecidos e os mais desfavorecidos a respeito dos meandros complexos dos mecanismos administrativos.

Sobre os meios de comunicação social (o denominado quarto poder) e o papel que têm desempenhado na disseminação da informação, não pode deixar de ser referido que um pouco por todo o mundo, têm cumprido um papel-chave no aumento da divulgação dos actos e procedimentos dos Governos e suas administrações ao público em geral, levando-lhe o conhecimento de que necessita para, onde puder exercer os seus direitos, agir e participar, conduzindo à promoção de reformas no modo de actuação dos poderes públicos e de os responsabilizar pelos actos[837].

No pólo oposto, isto é, nos ordenamentos onde o direito de acesso se encontra estabelecido, este tem sido ligado ao incentivo à transparência e à participação dos cidadãos no fornecimento dos serviços públicos. Nestes pratica-se o princípio

---

[836] Cfr. Ana Bellver e Daniel Kaufmann, *Transparenting Transparency*, cit., p.18.

[837] Sobre o papel dos meios de comunicação social na divulgação da informação e no combate à corrupção no seio dos poderes públicos, veja-se, Rick Stapenhurst, *The Media's Role in Curbing Corruption*, World Bank Institute, 2000.

denominado por Administração aberta[838] ou ainda o princípio da Administração receptiva[839].

O direito de acesso à informação pública tem vindo a ser reconhecido por organizações, como as Nações Unidas e outras, dentre as quais, pretendemos destacar, aqui, como sendo a Comissão Africana sobre os Direitos do Homem e dos Povos que, em 2002, adoptou a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África, cujo Princípio IV estabelece o seguinte: "1. Os organismos públicos contêm informação não para si próprios, mas como guardiões do bem público e todos têm o direito de aceder a essa informação, sujeita somente à clarificação definida por regras estabelecidas por lei. 2. O direito à informação deve ser garantido, por lei, de acordo com os seguintes princípios: toda a gente tem direito a aceder à informação em poder dos organismos públicos; toda a gente tem direito a aceder à informação em poder de organismos privados que seja necessária ao exercício ou protecção de qualquer direito; qualquer recusa à divulgação de informação deve ser objecto de recurso a um órgão independente ou aos tribunais; é exigível que os organismos públicos, mesmo na ausência de pedido, publiquem informações consideradas de interesse público significativo; ninguém deve ser sujeito a qualquer sanção por divulgar informações de boa fé, que causem dano, ou que causem uma séria ameaça à saúde, segurança ou ao ambiente, salvo se a imposição de sanções servir um interesse legítimo e seja necessário numa sociedade democrática; e as leis sobre segredo devem ser sujeitas a alterações se necessário para irem de encontro aos princípios de liberdade de informação."[840]

"Nas sociedades democráticas o acesso à informação e à transparência podem ser considerados como um direito humano"[841]. Esta afirmação, do nosso ponto de vista, reflecte a importância que é dada ao factor informação na vida do homem do

---

[838] Como refere José Renato Gonçalves, *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Almedina, 2002, p.16, "Para tornar mais clara a actuação pública, para evitar desconfianças e também para fomentar a fiscalização e a crítica por parte de quem o entender, foi defendido e concretizado o princípio da Administração aberta (*open file*), tornando possível que qualquer pessoa suscite juízos de valor, com base no conhecimento das informações contidas em documentos administrativos, sobre as decisões tomadas (ou não) e sobre as acções prosseguidas (ou não)."

[839] Fátima Fonseca, *Ética e Administração*, cit., p.317, fala da Administração receptiva à cidadania, como uma forma de Administração requerida pela sociedades modernas, segundo a qual se "valoriza a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora e pretende servir não clientes, mas cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga. (…) A gestão pública está "cada vez mais ligada à sociedade civil, através da noção de TAPE *management* (ou forma de gestão que assegura a transparência, a *accountability*, a participação e a equidade), que confere legitimidade à governação".

[840] Tradução do princípio IV da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África, texto retirado do anexo II ao estudo de Toby Mendel, *Parliament and Acess to Information…*, cit., p.43.

[841] Cfr. Ana Bellver e Daniel Kaufmann, *Transparenting Transparency*, cit., p. 2.

mundo moderno e igualmente à abertura ao cidadão aos procedimentos de governação, da acção pública.

De facto cada cidadão tem direito, seja contribuinte ou não, eleitor ou não, a conhecer o modo como os integrantes do partido eleito, para o representar, ou ainda que assim não seja, a saber como e para que fim são gastos os seus dinheiros, de modo a poder avaliar a postura do Governo no poder, o funcionamento da sua Administração, mas também, em que medida os seus representantes no Parlamento, o são realmente, e se a designada magistratura está a desempenhar, com justiça, o papel que lhe cabe na sociedade humana.

O acesso à informação surge mais penalizado nos países em vias de desenvolvimento, onde são patentes: a instabilidade política, a falta de adequação das infra estruturas e de dados sobre os índices de medição do crescimento. Por essa razão, a liberalização do acesso à informação contribui para assegurar a responsabilidade e a transparência da actuação dos Governos, assim como para a promoção da liberdade de imprensa[842].

Mas, como já se disse atrás, a informação, é um dado importante para o mercado. A falta de informação pode pôr em risco as operações que se desenvolvem nos vários tipos de mercados. Nos mercados financeiros, por exemplo, quem empresta tem de saber a quem o faz, para evitar que o empréstimo se transforme em doação, sem retorno. Quando houver informação sobre as políticas e os procedimentos administrativos para a realização de investimentos, tornando a sua acessibilidade mais clara e transparente, os riscos de incerteza são mais baixos e as decisões de investimento tornam-se mais eficientes[843].

O mercado financeiro americano está a atravessar, neste momento, um duro revés, assistindo-se ao fecho por falência de um dos maiores bancos americanos, à ameaça de falência de uma das maiores companhias de seguros, desastres financeiros que não só afectam a economia do país, como as economias de todo o mundo. Tal situação levou o Governo federal americano a contrariar uma posição de princípio política, que se resumia à não intervenção do Estado na regulação do mercado, elaborando um plano de recuperação da situação financeira, que se agrava a cada dia, cujo ponto de base consiste na injecção de 700 biliões de dólares no mercado financeiro, retirados ao bolso dos contribuintes, de modo a evitar que mais instituições

---

[842] Cfr. Rick Stapenhurst, *The Media's Role…*, cit., p.14.
[843] Cfr. Ana Bellver e Daniel Kaufmann, *Transparenting Transparency*, cit., p.13.

financeiras bancárias e não bancárias entrem em falência, corporizando um risco sistémico gritante e evolutivo, capaz de afectar de modo muito sério, e em catadupa, o sector financeiro em todo o mundo.

A causa de tudo isto tem sido atribuída à ausência de transparência na gestão do mercado financeiro americano, que tendo sido pródigo em produtos financeiros "tóxicos", aos quais faltou a regulação adequada ou sequer a regulação, conduzindo à concessão de "crédito virtual", significando que os empréstimos eram feitos sem haver dinheiro e a quem não detinha garantias para o receber, passando-se ao lado das empresas de "rating", que num acto de bonomia acreditaram os produtos financeiros oferecidos eram bons, falhando nos seus rácios, levando, erroneamente, os investidores a apostarem em produtos que julgavam serem seguros. Muitas têm sido as vozes nos Estados Unidos, principalmente do lado dos republicanos que eram defensores do livre mercado, a desdizerem-se e a apoiarem, incondicionalmente, a decisão tomada pelo executivo, que defende dever haver a adesão imediata ao plano traçado, sob pena da situação tender a agravar-se exponencialmente.

O Secretário do Tesouro americano da Administração Bush, o senhor Paulson, reconhecendo que a falta de transparência na gestão do mercado financeiro levou a todo este descalabro, apelava por maior transparência, advertindo ser necessário recuperar a confiança nos mercados financeiros. O então candidato à Presidência dos Estados Unidos, John Maccain chegou a afirmar que em caso de vitória nas eleições de Novembro de 2008, iria travar um forte combate à corrupção, à indisciplina, aos negócios pouco claros, realizados em Wall Street, porque terá sido este padrão de conduta que causou a estes eventos desastrosos no sector financeiro americano. O Primeiro-Ministro britânico Gordon Brown admitiu que a primeira regra a observar nas transacções é a transparência, ao referir-se à crise financeira do mercado americano.

A abertura à informação, por parte da Administração financeira e fiscal, é fundamental, tanto para o seu funcionamento, porque ao tornarem mais explícitos os seus procedimentos, e ao actuarem com mais transparência, ganham a confiança dos administrados, recebendo destes um maior grau de participação, assim como para o crescimento da cultura do combate ao secretismo, evitando desse modo o surgimento de práticas nocivas, que emperram o sistema, como é o caso da corrupção.

Essa abertura começa desde logo na "descodificação" das leis financeiras e fiscais, que pela sua natureza não são de fácil entendimento, para o comum dos

cidadãos, que nem por isso ficam isentos do cumprimento das suas obrigações fiscais, ficando isso sim, em muitos casos à margem de um significativo número de processos, a que não deviam estar alheios, como é o caso do processo orçamental, em relação ao qual muito se passa, nomeadamente, na fase da sua execução, pelo que se suscita o surgimento de um direito a saber os caminhos trilhados por essa execução, de modo a avaliar-se a sua conformidade com os princípios a que está sujeita e os objectivos finais que a ela presidem.

Em Angola, o artigo 35.º da Lei Constitucional contempla o direito à liberdade de imprensa nos seguintes termos: "1. É garantida a liberdade de imprensa, não podendo esta ser sujeita a qualquer censura, nomeadamente, de natureza política, ideológica e artística. 2. A lei regulamenta as formas de exercício da liberdade de imprensa e as providências adequadas para prevenir e reprimir os seus abusos." Este artigo veio a ser acolhido na legislação ordinária com a publicação da Lei de Imprensa. Não existe, contudo, na Lei Fundamental um artigo que se refira à liberdade de informação. O ante-projecto de Constituição apresentado antes das eleições legislativas realizadas em 2008, que foram ganhas, "expressivamente"[844], pelo MPLA-Partido do Trabalho[845], já consagra a liberdade de informação, no elenco dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, do seguinte modo no: "artigo 45.º- (Liberdade de expressão e informação) – 1. Todo o cidadão tem o direito e a liberdade de exprimir, divulgar e compartilhar os seus pensamentos, as suas ideias e opiniões pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro modo, bem como o direito e a liberdade de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações. 2. O exercício dos direitos e liberdades constantes do número anterior não pode ser impedido ou limitado por qualquer forma de censura. 3. A liberdade de expressão e de informação tem como limites os direitos de todos ao bom nome, à honra e à reputação, à imagem e à reserva da intimidade da vida privada e familiar, à protecção da infância e da juventude, o segredo do Estado, o segredo de justiça e o segredo profissional e demais garantias daqueles direitos, nos termos regulados pela lei. 4. As infracções cometidas no exercício da liberdade de expressão e de informação fazem incorrer o seu autor em responsabilidade disciplinar, civil e

[844] A vitória do MPLA foi classificada deste modo, pelo Presidente da República Portuguesa, Professor Doutor Aníbal Cavaco Silva.

[845] A vitória eleitoral do MPLA determinará a aprovação do texto da Constituição, com alterações ao conteúdo do ante-projecto, que parece já consagrar as linhas gerais da institucionalização formal de uma democracia.

criminal, nos termos da lei. 5. A todas as pessoas, singulares ou colectivas é assegurado, nos termos da lei e em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de rectificação, bem como o direito à indemnização por danos sofridos.”

Neste país, onde existe uma lei sobre o acesso aos documentos administrativos, a Lei n.º11/02, de 16 de Agosto, segundo a qual, qualquer pessoa pode requerer o acesso aos documentos de qualquer entidade do Estado, instituições públicas, entidades administrativas locais e entidades privadas que exerçam funções públicas, no domínio financeiro, por exemplo, nunca foi apresentada, tanto quanto seja do nosso conhecimento, a Conta Geral do Estado, e, embora a Lei-Quadro do Orçamento do Estado, Lei n.º9/97, de 17 de Outubro, e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei n.º5/96, de 12 de Abril, a ela se refiram, como documento de apresentação exigível, facto é, que tal nunca aconteceu.

Conclui-se que, no domínio das finanças públicas, o mecanismo de prestação de contas do Executivo ao Parlamento e ao Tribunal de Contas não tem sido exercido, pese embora a consagração de tal procedimento, naquelas duas leis.

A Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado determina, no artigo 58.º, n.º3., o seguinte: “O controlo externo é exercido pelo Tribunal de Contas, que emite parecer sobre as contas do Estado, com vista à sua aprovação pela Assembleia Nacional”, e no n.º8 do mesmo artigo: “A Assembleia Nacional aprecia e vota a Conta Geral do Estado, até 30 de Junho do ano seguinte ao previsto no n.º6 do presente artigo, precedido do parecer do Tribunal de Contas, que deve ser remetido à Assembleia Nacional até 31 de Março.” A Lei Orgânica do Tribunal de Contas, por sua vez, determina no artigo 6.º: “Compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da actividade financeira do Estado e demais entidades públicas, nomeadamente: a) dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;” e no artigo 7.º que estabelece o conteúdo do parecer sobre a Conta Geral do Estado e os procedimentos e tramitação deste parecer.

Não existe em Angola uma Lei de Bases da Administração do Estado ou um Código Administrativo. Existe um conjunto de leis, decretos-leis e decretos regulamentares, dispersos, que deixaram por regular e regulamentar matérias fundamentais e que devem constituir preocupação, do ponto de vista da Administração, em, si mesma, considerada, e da relação da Administração com os seus administrados e vice-versa.

Embora exista uma compilação de diplomas legais de âmbito administrativo, da iniciativa do Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social,

este não desenvolveu a iniciativa legislativa para a elaboração de um Código Administrativo, nem de procedimento administrativo. Dentre o conjunto de diplomas legais a que os administrados podem recorrer, para acautelarem a sua posição contra actos praticados pela Administração Pública, pode evocar-se, a existência de uma Lei sobre a Impugnação dos Actos Administrativos, um Regulamento do Processo Contencioso Administrativo e uma Lei sobre a Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo.

De acordo com o artigo 1.º, n.º1., da Lei n.º2/94 - Lei da Impugnação de Actos Administrativos -, de 14 de Janeiro, considera-se "actos administrativos, os praticados no exercício das suas funções pelos órgãos da Administração central e local do Estado, e pelos órgãos de direcção das pessoas colectivas de direito público." A lei considera dois meios de impugnar os actos administrativos feridos de ilegalidade ou lesivos de direitos adquiridos: a reclamação e o recurso administrativo (art.º6.º), podendo este último ser hierárquico ou contencioso (alíneas b) e c) do art.º 9.º).

A reclamação visa a revogação ou alteração do acto, o recurso visa a declaração da sua invalidade ou anulação (art.º 11.º, n.ºs 1. e 2.). O julgamento dos recursos e acções a que a Lei se refere são da competência do Tribunal Supremo e dos Tribunais Provinciais (Tribunais de 1.ª instância), respectivamente (art.º15.º). Do artigo 16.º ao artigo 18.º desta Lei, estabelece-se qual o tipo de recursos e actos administrativos que são da competência do Plenário do Tribunal Supremo, os recursos (de actos administrativos de âmbito nacional) e acções que competem à Câmara do Cível e Administrativo deste Tribunal e os recursos (de actos administrativos de âmbito local) e acções que cabem aos Tribunais Provinciais.

O diploma referente ao processo contencioso administrativo, o Decreto-lei n.º4-A/96, de 5 de Abril, no seu artigo 1.º, inserido no capítulo I, relativo ao âmbito de aplicação da lei, determina que, caem sob a sua alçada, os recursos e acções propostos, ao abrigo das disposições da Lei n.º2/94, de 14 de Janeiro, atrás mencionada. No capítulo II, que se refere às partes, destacamos os artigos 3.º e 4.º que indica quem tem legitimidade para demandar e ser demandado. Os artigos 33.º a 35.º inseridos no Capítulo VIII, definem as espécies de processos que competem ao Plenário do Tribunal Supremo, à Câmara do Cível e Administrativo deste Tribunal e às Salas do Cível e Administrativo dos Tribunais Provinciais. Depois seguem-se os procedimentos do recurso contencioso de impugnação de actos administrativos, da suspensão da eficácia de actos administrativos, das acções derivadas de contratos

administrativos, dos recursos de decisões jurisdicionais, dos recursos das acções derivadas de contratos administrativos e outros recursos, bem como as competentes formas de execução quando haja caso julgado.

Nos termos da Lei sobre a Suspensão da Eficácia de Actos Administrativos, cujo preâmbulo justifica a sua razão de ser com a "necessidade de acautelar interesses legítimos, quer dos cidadãos e outras entidades privadas, quer do Estado, que aquela lei não chegou a tutelar", concede-se a prerrogativa de se suspender a eficácia daqueles actos impugnáveis por via contenciosa, mas ao mesmo tempo é restringida com fundamento na existência de uma probabilidade séria da execução do acto administrativo poder causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação ao requerente e a suspensão requerida não resultar em grave lesão do interesse público.

A cumulação destes dois requisitos parece ter subjacente uma cultura de protecção excessiva dos interesses estaduais. Esta Lei é extensiva à inexecução de decisões judiciais por parte do Estado, com fundamento nos prejuízos que a sua execução lhe possa causar ou na impossibilidade dessa execução ou "por razões especiais e igualmente ponderosas e atendíveis" (onde, diga-se, se configurará um "saco sem fundo", para essa inexequibilidade).

5. Processo Orçamental e Transparência: Experiências Africanas

O processo orçamental a que nos referiremos nas linhas que se seguem, não diverge, como não pode divergir da delimitação que a doutrina maioritariamente tem operado, repartindo-o em quatro fases, que podemos considerar clássicas: a fase da elaboração da proposta orçamental, a fase da discussão e aprovação da proposta, a fase da execução do orçamento aprovado e, finalmente, a fase do controlo do orçamento.

Porém, não vamos, nesta sede, tratar do processo em si, mas da importância que um conceito como a transparência tem nesse processo e como se manifesta ou há interesse que se manifeste, ao longo das suas fases, de modo a que se torne um processo aberto às contribuições daqueles que são os principais visados com, e pela sua implementação - os cidadãos -, a quem os poderes públicos devem prestar contas

de tudo quanto lhes retiraram, com a finalidade de satisfazer necessidades que a todos dizem respeito, e perante eles serem responsabilizados[846].

A opção por regimes democráticos, um pouco por todo o mundo e a reformulação dos textos constitucionais correspondentes, de modo a adequá-los à realidade democrática, tem criado fortes expectativas quanto à obtenção de melhores resultados a nível do processo orçamental e da decisão orçamental que dele resulta, quer do ponto de vista das despesas realizadas em prol do desenvolvimento social, quer do ponto de vista de uma maior abertura desse processo à participação daqueles a quem se dirige, posto que em ordem à execução do princípio democrático, as decisões orçamentais que decorrem e resultam do processo orçamental devem reflectir "as necessidades e aspirações da maioria do eleitorado, que como contribuintes do erário público têm direito a ser informados sobre os assuntos desenvolvidos pelos Governos eleitos"[847].

Cada vez mais, no universo das finanças públicas mundiais se ouve insistentemente fazer apelos à transparência[848], à participação, à prestação de contas e à consequente responsabilização daqueles que assumem o cargo da gestão da coisa pública[849]. Não restam dúvidas que são conceitos que hodiernamente são invocados, com vista a caracterizar os processos orçamentais tanto das antigas como das novas dmocracias, devendo estar presentes em cada uma das suas fases, na medida em as decisões que sejam tomadas a nível dos Governos, se revestem de interesses que tocam directamente o cidadão, que é o consumidor final dos bons ou maus serviços prestados pela Administração Pública, o principal alvo da corrupção e o mais visado por um processo orçamental fechado e não sujeito à prestação de contas, por isso se tem afirmado que tem um "direito básico" a ser informado sobre o orçamento e a ter os seus pontos de vista em relação às decisões orçamentais[850].

Afora o que já se foi referindo relativamente à aplicação do princípio da transparência na gestão pública e na gestão financeira pública, interessa referirmo-nos

---

[846] Cfr. Elizabeth Garrett e Adrian Vermeule, *Transparency in Budget Process*, cit., 2006, p. 11.

[847] Cfr. *Budget Transparency and Participation II, Nine African Case Studies* …cit., p. 10.

[848] Alta Fölscher, Warren Krafchick e Isaac Shapiro, *Transparency and Particiapetion…*, cit., p.5, apontam, no seu estudo, os benefícios da transparência em relação à governação, em si mesma considerada e na relação que esta passa a manter com os cidadãos.

[849] Cfr. Alta Fölscher, Warren Krafchick e Isaac Shapiro, *Transparency and Participation…*, cit., p.4, sustentam que a boa governação manda que as operações do Governo e as decisões que este toma devem ocorrer de modo aberto e contar com a participação activa daqueles a quem essas decisões se dirigem. Tratando-se o orçamento de um documento político e económico fundamental do Governo, por essa razão, a transparência e a participação, no orçamento, tornam-se particularmente importantes.

[850] Cfr. Alta Fölscher, Warren Krafchick e Isaac Shapiro, *Transparency and Participation…*, cit., p. 5.

a ele especificamente na área da orçamentação. Também neste domínio é exigível que se aposte na fidedignidade com que o Estado, seus órgãos e instituições lidam com os recursos públicos, os custos que se acham envolvidos por força da execução de programas, aos quais esses recursos se aplicam e consequentemente sobre quais os benefícios que são daí retirados[851]. Só em poder do conhecimento de todos estes aspectos, se pode contar, como já o dissemos, com um amplo movimento de participação e de debate relativamente ao modo como são os recursos públicos utilizados[852].

O grau de transparência condiciona a qualidade da participação dos cidadãos no processo orçamental. Quanto maior for a transparência, mais importante é a participação. Por outro lado, a participação no processo orçamental é um indicador importante para a medição da qualidade da governação democrática. Porém, a qualidade da participação está rodeada de constrangimentos. Ao nível da sociedade civil, por exemplo, existem duas ordens de restrições: internas e externas. As primeiras resultam das debilidades que as organizações da sociedade civil apresentam, em face da complexidade das questões orçamentais, que podem identificar-se pela falta de recursos humanos com capacidade e expertise suficientes para as avaliar e debater. As restrições de ordem externa prendem-se com a ausência de transparência dos actores estatais no domínio orçamental[853].

Pelo facto de recentemente estarem a ser efectuados estudos sobre o impacto da transparência e da participação do cidadão no processo orçamental com relação a vários países africanos, que pretendem ver mais consolidada a sua opção pela

---

[851] Como afirma Miguel Cadilhe, *Portugal e o Novo Pacto de Estabilidade e Crescimento*, Vol. III, in Estudos Económicos e Jurídicos em Homenagem ao Professor Doutor Sousa Franco, p.p. 312-313. “ A meia verdade das finanças públicas é um dos principais fomentadores do Estado majorante e do Estado pouco pesso-de-bem. A verdade e a disciplina não dispensm uma moderna contabilidade pública, que cumpre requisitos de fidedignidade, transparência, prontidão e oportunidade; incorpore novas técnicas de custeio; releve e denuncia atrasos de pagamentos correntes; permita identificar e imputar responsabilidades por abusos de execução de despesa; forneça mais cedo as contas da Administração central, trimestrais e anuais, para que sejam mais dissuasores os controlos internos e externos”.
(…) dever-se-á concluir, enfim que a verdade e a disciplina das finanças públicas exigem que o Tribunal de Contas seja independente, forte, célere, temido, consequente, dotado de meios

[852] Cfr. Nazaré da Costa Cabral, *Programação e Decisão Orçamental…*, cit., p.568, que sustenta: a transparência orçamental envolve assim a «abertura ao público», no que diz respeito à estrutura e funções do Estado, às intenções da política orçamental, às contas públicas e às projecções. Envolve ainda o acesso a informação fiável, compreensível, atempada e internacionalmente comparável sobre as actividades públicas – sejam elas de natureza estadual ou infraestadual - de forma que o eleitorado, os agentes económicos e os mercados financeiros possam avaliar devidamente a situação financeira do Estado e os custos e benefícios verdadeiros da sua actuação, incluindo o respectivo impacto social e económico, presente e futuro”.

[853] Cfr. Boubacar I. Abdourhamane e Ivan Crouzel, *Étude Comparative des systèmes budgétaires…*, cit., p.p.28-29.

democracia, enveredando por um modo de gerir as suas finanças públicas de forma mais aberta e visível aos olhos de todos os que sentem os efeitos dessa gestão, trazemos para esta dissertação alguns dos aspectos mais relevantes que resultaram de um desses estudos, onde foram observadas detalhadamente a estrutura jurídico-legal e a prática de nove países africanos[854]: o Botswana, o Burkina Faso, o Gana, o Quénia, a Namíbia, a Nigéria, a África do Sul, o Uganda e a Zâmbia.

Este estudo foi efectuado em 2004 e incidiu sobre certos aspectos que permitiram analisar, em cada país, qual o grau de transparência consentido no decurso de todo o processo orçamental, tanto pelo quadro jurídico-legal, como do ponto de vista institucional, na relação entre o Governo e o Parlamento ao longo do processo orçamental, curando de saber em que medida é que este último órgão desempenha o papel de supervisor dos actos do Governo no processo orçamental, e ainda da abertura do processo orçamental aos cidadãos, quer em termos legais, quer práticos, sem ter deixado de analisar igualmente, o papel que os doadores desenvolvem, como contribuição para a maior clareza na gestão financeira pública: a) quadro jurídico-legal estabelecido para efeitos de transparência e da participação popular; b) nitidez nas atribuições e responsabilidades no processo orçamental; c) grau de disponibilidade da informação sobre o orçamento, ao público; d) capacidade de análise e os sistemas utilizados no processo orçamental; e) gestão de actividades extra-orçamentais; f) participação no processo orçamental; g) o papel dos doadores.

Partindo destes pontos de análise, o estudo encontrou vários constrangimentos, em alguns países mais do que noutros, ao nível mesmo da legislação, que ou não consagra o quadro necessário ao desenvolvimento do processo orçamental de modo mais aberto, estruturado e organizado (quer porque não contempla legislação adequada para a divulgação da informação, quer porque não acautela os poderes parlamentares adequados, nem admite a participação do cidadão no processo orçamental), ou contém o quadro legal necessário, mas não suficientemente claro, de modo a permitir a intervenção padronizada e sem interferências, dos vários actores no processo, mas também ao nível da capacidade humana, organizacional e de meios técnicos capazes de desencadear as acções requeridas para o exercício dos procedimentos que o processo orçamental implica. O estudo termina com um

[854] Em 2002, o IDASA publicou um estudo denominado *Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies*, que se reportou à experiência do Gana, Quénia, Nigéria, África do Sul e Zâmbia.

conjunto de sugestões e recomendações com relação a cada país, em ordem às especificidades que apresentam.

Vamos entrar mais em detalhe no que foi observado em cada um dos países que foi objecto dessa análise, para que possamos retirar algumas das contribuições que pretendemos vir a alinhar, e apenas a esse título, para a transparência orçamental em Angola.

a) Botswana

O processo orçamental no Botswana tem consagração na Constituição deste país, na Lei das Finanças e Auditoria e noutras leis em vigor[855]. Estas leis detalham com rigor os poderes dos órgãos de soberania envolvidos no processo orçamental, o momento em que devem actuar e os procedimentos que devem observar. Resulta claro, que a iniciativa orçamental pertence ao executivo[856] e a aprovação das receitas e das despesas orçamentais é da competência do órgão legislativo[857]/[858], muito embora o poder de emenda da proposta orçamental por este órgão não aparece devidamente clarificado na legislação.

Até à data da publicação do estudo, não entrara em vigor a lei sobre a liberdade de informação, nem tão pouco existia disposição legal que previsse a participação da sociedade civil, dos órgãos de comunicação social ou entidades privadas no processo orçamental[859].

O estudo ressalta o facto de apesar do papel de cada órgão estar bem definido na legislação, na prática, a aprovação do orçamento, pelo Parlamento, não representa mais do que uma homologação das decisões já assumidas pelo executivo. O Auditor-Geral goza de poderes que se encontram perfeitamente definidos na lei, e que lhe permitem exercer a sua acção sobre todas as contas públicas, contudo, este órgão não dispõe de mecanismos rigorosos para levar os servidores públicos a cumprirem os

---

[855] Molefe Phirinyane, *Budget Transparency…, Botswana*, cit., p. 56, cita, por exemplo, as Instruções e Procedimentos Financeiros de 1993, a Lei do Poder Local (alterada em 1965), a Lei das (alterada em 1955), a Lei do Imposto de Rendimentos, a Lei do Imposto sobre o Valor Acrescentado, de 2000.

[856] Como pertence a este órgão a execução do orçamento. O artigo 4.º da Lei das Finanças e Auditoria confere ao ministro responsável pela pasta das finanças poderes de controlo de gestão dos bens e dinheiros públicos.

[857] De acordo com o que dispõe o artigo 119.º da Constituição.

[858]Os poderes da Assembleia Nacional com relação à aprovação do orçamento estão previstos na legislação ordinária, designadamente, a Lei das Finanças e Auditoria (artigos 9.º e 10.º) e nas Instruções e procedimentos Financeiros.

[859] Cfr. Molefe Phirinyane, *Botswana, in Budget Transparency…*, cit., p. 67.

pedidos e a responderem às perguntas por si formulados e nem às recomendações do órgão parlamentar. Não havendo lei que proíba a divulgação da informação orçamental, também não exista lei que o permita, contudo, diz-se no estudo, que na prática os funcionários públicos não vedam o acesso à informação. De todo o modo, durante a fase de elaboração da proposta orçamental é divulgada muito pouca informação. O Governo, no dia da apresentação do orçamento ao Parlamento, presta um conjunto de informações sobre as políticas que irão vigorar no ano seguinte[860].

Durante a fase de execução do orçamento não existe qualquer entrosamento entre o executivo, o legislativo e as organizações da sociedade civil. Embora o Governo, durante esta fase, apresente publicamente as alterações feitas ao orçamento, as decisões são tomadas arbitrariamente sem consulta aos restantes intervenientes no processo.[861]

Se é denotado um bom nível de especialização, sistemas e ferramentas para a elaboração do orçamento, ao nível do Governo e da Administração Pública[862], já o mesmo se não passa com o Parlamento, órgão onde não existe a capacidade de análise e de pesquisa da informação orçamental[863], que é submetida pelo Executivo, o mesmo se passando com relação aos cidadãos.

O Ministério das Finanças é uma instituição muito poderosa, tanto ao nível administrativo como ao nível político[864]. Contudo, e pese embora esse poder, nem sempre se pode afirmar que o Governo consiga levar a cabo os programas e projectos definidos, devido a falta de capacidade[865].

Com vista a combater e evitar-se a prática de crimes de colarinho branco foi criado, pela Lei da Corrupção e do Crime Económico, de 1994, a Direcção para o Combate à Corrupção e ao Crime Económico, que pode actuar sob impulso do Auditor-Geral. Embora este órgão não tenha uma intervenção directa no processo orçamental, desempenha uma função importante na fase de execução do orçamento e na fase de em que este é sujeito a auditoria[866]/[867].

---

[860] Cfr. Molefe Phirinyane, *Botswana, in Budget Transparency…*, cit., p.p. 68-69.
[861] Cfr. Molefe Phirinyane, Botswana, in *Budget Transparency…*, cit., p. 69.
[862] Cfr. Molefe Phirinyane, *Botswana, in Budget Transparency…*, cit., p. 71.
[863] Idem, p.72.
[864] Idem, p.71.
[865] Idem, p.74.
[866] Idem, p.74.
[867] A década de 90 foi particularmente fértil em escândalos de corrupção que envolveram políticos e burocratas, que foram tornados públicos pelos órgãos de comunicação social (que nem sempre podem levar os seus objectivos até ao fim, por falta de uma lei sobre liberdade de informação). Cfr.Idem, p.75.

Como os orçamentos das empresas públicas e outras entidades que recebem fundos públicos não integram o orçamento estadual, essas transferências devem aparecer reflectidas nos orçamentos dos Ministérios de Tutela e a sua contabilidade auditada por empresas auditoras independentes ou pelo Auditor-Geral.

A participação dos cidadãos no processo orçamental é ainda muito tímida, pesando para esse facto as razões que já foram atrás referidas. Todavia, tem aumentado o número de organizações de cidadãos que começa a ter uma voz mais activa, contribuindo para a eclosão de algum debate crítico com relação ao processo orçamental[868].

As doações recebidas pelo país têm sido geridas com transparência, sendo sujeitas à aprovação do órgão legislativo e a uma prestação regular de informação sobre a natureza, nível e destino que lhes é dado. O destino que é dado aos empréstimos parece não ser tão transparente[869].

b) Burkina Faso

Como já deixámos anteriormente referido, este é um dos países cujos princípios constitucionais e legislação ordinária, no domínio do orçamento, são fortemente influenciados pelo sistema orçamental francês[870]. Encontrando-se, do ponto de vista legal, os poderes orçamentais claramente delimitados, parece existir um permanente controlo entre eles, deixando aperceber que se poderá caminhar para um clima de maior transparência e de prestação de contas, sendo que, no entanto, na prática não se assiste ao cumprimento das regras que se impõem sobre a gestão de recursos públicos[871], tendo sido aprovada legislação recente de pendor reformista, para a tornar mais clara e susceptível de responsabilização. O quadro legal em vigor, não obriga o Governo a divulgar informações sobre a gestão que faz da coisa pública aos cidadãos[872] e a participação destes, no processo orçamental, por sua vez, também não foi objecto de tratamento legislativo.

---

[868] Cfr. Idem, p.77.
[869] Cfr. Idem, p.78.
[870] Cfr. Augustin Loada, *Burkina* Faso, in *Budget Transparency…*, cit., p.p.86-87.
[871] O autor refere-se à ausência de cumprimento, mais especificamente, de regras básicas orçamentais, como a unidade, a universalidade, a anualidade e a especificação. Cfr. Idem, p.p. 90 e 95.
[872] Nem sequer o obriga a divulgar o orçamento aprovado pelo Parlamento. Contudo têm sido feitos esforços para que se aceda ao orçamento após a aprovação, como a colocação deste documento no sítio do Ministério das Finanças. Cfr. Idem, p.89.

Assiste-se a uma escassa divulgação de informação sobre dados orçamentais, pelo Governo, até mesmo com relação ao Parlamento, na fase da elaboração da proposta orçamental. Já para não se falar das limitações que se colocam aos cidadãos, neste aspecto particular, pois não só a informação não é divulgada, como quando tal acontece, a linguagem utilizada, que já de si muito técnica, dificulta a compreensão do seu conteúdo, impossibilitando qualquer intenção de participação[873]. Apesar da publicação de relatórios e da colocação no sítio institucional do Governo de dados sobre a gestão orçamental, as dificuldades de acesso (em face do estado de pobreza e pouca alfabetização que caracterizam a maioria dos cidadãos) a essas fontes são, também, um obstáculo para essa intervenção.

Tal como em outros países, o executivo detém, orienta, acompanha e executa todo o sistema orçamental, tendo a seu respeito um conhecimento que não é, nem de perto nem de longe, alcançável pelo órgão legislativo, que não dispõe da máquina tecnológica e humana para fazer o devido acompanhamento[874], que lhe permita levantar questões, aqui e ali, e além disso, o período que medeia entre a entrega, apreciação e aprovação da proposta orçamental é escasso, o que também não ajuda o exercício de opinião, pelo legislativo[875]. A introdução recente do mecanismo de gestão da despesa pública terá dado uma contribuição para a maior transparência neste domínio tão importante das finanças públicas. As dificuldades com que se depara o Parlamento, no que respeita à falta de capacidade técnica e humana, colocam-se, igualmente, ao nível dos órgãos de controlo e auditoria externos, o Tribunal de Contas ("Court of Revenue") e o Gabinete de Auditoria,[876] que além desse "handicap", se debatem com falta de recursos financeiros para o exercício das suas correspondentes missões[877].

À semelhança do que se passa noutros países, africanos ou não, as entidades que gerem fundos públicos, mas que não têm de inserir os seus orçamentos no Orçamento do Estado, neste país, escapam ao controlo que decorre do processo orçamental, o que constitui um factor demonstrativo da debilidade que se coloca com relação ao próprio processo orçamental.

---

[873] Cfr. Augustin Loada, *Burkina Faso, in Budget Transparency…*, cit., p. 97.
[874] Cfr. Augustin Loada, *Burkina Faso, in Budget Transparency…*, cit. p. 101.
[875] Idem, p.106.
[876] Idem, p.92.
[877] Idem, p.103.

Com todos os constrangimentos colocados, já se vai sentindo, no entanto, a presença de vozes que partem de algumas organizações de cidadãos procurando inteirar-se sobre os meandros do sistema orçamental, o que vai, certamente, melhorar as bases de estruturação de um ambiente que contribuirá para melhorar os níveis de transparência orçamental[878].

O papel dos doadores é sentido, indirectamente pela influência que sempre exercem ao solicitarem auditorias e ao realizarem avaliações de modo a inteirarem-se do destino dado aos recursos financeiros e outros que são objecto de doação[879].

c) Ghana

O Ghana, tal como os países atrás mencionados, dispõe de um quadro legal que contém as linhas de base e de força do sistema orçamental[880], que desde logo se encontram plasmadas no texto constitucional. Considera-se que a legislação em vigor, que inclui, actualmente, a lei sobre liberdade de informação, é adequada e está adaptada aos desafios de uma boa gestão, à responsabilização e transparência financeira[881]. A Lei de Administração Financeira e os Regulamentos sobre Administração Financeira são as disposições ordinárias que estabelecem os processos e procedimentos, com vista a atingir estes objectivos.

As funções e atribuições dos órgãos intervenientes no processo orçamental estão bem delineadas no quadro legal[882], sendo que as comissões que integram o Parlamento e a quem cabe o pronunciamento sobre questões de índole orçamental,

---

[878] Augustin Loada, *Burkina* Faso, in *Budget Transparency…*, cit., p.106, refere que os órgãos de comunicação social têm prestado um bom serviço junto das organizações da sociedade civil, divulgando casos de corrupção e má governação, como foi o caso dos "três milhões" em 2002, quando o Parlamento ofereceu FCFA 3 milhões a cada um dos seus membros e ainda o caso dos "15 milhões" em 2003, quando o Governo emprestou esta quantia livre de juros a altos servidores do Estado, para a compra de carros privados.

[879] Cfr. Augustin Loada, *Burkina* Faso, *in Budget Transparency…*, cit., p. 107.

[880] Designadamente, a Constituição de 1992, a Lei da Administração Financeira de 2003, as Regras sobre a Administração Financeira, a Lei do Serviço de Auditoria.

[881] Cfr.Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, Ghana, in *Budget Transparency…*, cit., p. 123.

[882] A Constituição dispõe sobre a criação de um Código de Conduta para os Servidores Públicos. No artigo 289.º da Lei Fundamental dispõe-se sobre a obrigatoriedade de todos os servidores públicos submeterem ao Auditor-Geral uma declaração escrita, relativa a todos os bens, direitos e responsabilidades, por estes titulados. Esta declaração só pode ser exibida perante um tribunal com jurisdição competente, uma comissão de inquérito ou a Comissão de Direitos Humanos e Justiça Administrativa. Além disso, o Parlamento veio a limitar o âmbito do impacto desta declaração, ao desonerar as esposas desses servidores públicos da referida obrigatoriedade, permitindo que quem seja corrupto possa por os proventos que arrecade em nome do respectivo consorte. Cfr. Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, Ghana, in *Budget Transparency…*, cit., p. 128.

têm um papel relevante na fase que precede a aprovação do orçamento, que diga-se em abono da verdade é curta, e por outro lado, este órgão detém limitados poderes de introdução de emendas à proposta orçamental[883]. Pelo exposto já se pode adivinhar que a intervenção do Parlamento é eivada de algumas limitações, que pesam com relação ao conteúdo do orçamento e o modo da sua implementação, o que enfraquece o seu papel interventivo no processo[884]. Acresce a estas limitações, uma outra que se prende com a pouca informação disponibilizada pelo Executivo ao Parlamento, até porque a legislação diz pouco sobre que informação deve ser publicada com o orçamento para tornar mais viável o trabalho do órgão legislativo[885]. O mesmo se pode dizer das organizações da sociedade civil que só a muito custo se conseguem aperceber do que se passa durante o processo orçamental, porque a informação rareia, e quando emitida, é divulgada em linguagem muito técnica. No entanto, nos tempos mais recentes diz-se que estas organizações têm vindo a desenvolver um papel mais activo[886], facto a que o Governo tem dado alguma importância, o que não impede que os obstáculos encontrados no acesso à informação sobre questões orçamentais, se continuem a verificar[887], nomeadamente, na não obrigatoriedade de prestar informação a organizações privadas, na inexistência de foros onde o cidadão as possa debater de modo a influenciar na política orçamental[888].

Tem-se assistido, com alguma relevância, ao papel desenvolvido pelos órgãos de comunicação social no processo de divulgação ao público de informação respeitante ao orçamento, mas existe ainda uma fraca capacidade de avaliação das políticas públicas, pelas dificuldades inerentes ao sistema de liberdade de informação[889].

---

[883] Cfr. .Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, Ghana, in *Budget Transparency…*, cit., p. 130.

[884] Por outro lado, a tecnicidade de um documento como o orçamento escapa a grande parte dos parlamentares, que se queixam, principalmente, os que pertencem à oposição, de o executivo não prestar a informação adequada e em tempo útil, constituindo tais factos um obstáculo ao debate do seu conteúdo. Cfr. .Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, Ghana, in *Budget Transparency…*, cit., p. p. 130 e 138.

[885] Cfr. .Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, Ghana, in *Budget Transparency…*, cit., p. 134.

[886] Existem algumas organizações de cidadãos que tentam influenciar no processo orçamental: o Centro para Advocacia Orçamental do Centro de Desenvolvimento Social Integrado, o Instituto para os Assuntos Económicos, o Centro para Análises Políticas e o Instituto para a Pesquisa Estatística Social e Económica.

[887] Cfr. Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, Ghana, in *Budget Transparency…*, cit., p. p. 133-134.

[888] Cfr. Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, *Ghana*, in *Budget Transparency…*, cit., pp. 143-144.

[889] Foram instituídos a partir de 1997 os denominados Seminários Nacionais para a Boa Governação com vista a cultivar um ambiente de transparência, responsabilização, assim como de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável. Regularmente, o ministro das finanças realiza encontros com os meios de comunicação social e com o público onde são abordados assuntos de natureza económica. Não obstante a ocorrência de acções e intervenções desta natureza que indirectamente podem contribuir

Como cabe ao Executivo a iniciativa orçamental, este órgão está devidamente apetrechado, em matéria de sistemas e ainda, do ponto de vista da especialização técnica[890]/[891]/[892] que é adequada às exigências que os procedimentos orçamentais requerem, situação que é o oposto daquela que caracteriza o Parlamento, como atrás se transcreveu. Apesar de ao nível do Governo haver o sentimento geral de que é divulgada suficiente informação com relação a cada fase do processo orçamental e, que os limites de despesa impostos, pelo Ministério das Finanças, são um reflexo da existência de transparência, na verdade as coisas não se passam de modo tão linear, pois nem toda a informação que haveria de ser divulgada o é efectivamente. Até mesmo a informação que deveria estar disponível para que o Auditor-Geral realize o seu trabalho, tarda a chegar-lhe às mãos[893]. De acordo com a lei, os relatórios efectuados por este órgão são de divulgação pública, só que na prática, nem sempre existem fundos para que tal aconteça[894].

Também, neste país, os projectos de desenvolvimento dependem de doações de organizações financeiras internacionais, que acabam por ter um domínio acentuado sobre a gestão do país, manobrando a economia através das condições dos financiamentos. Nem poderia ser de outro modo, já que existe uma forte dependência de doações na implantação de programas governamentais. Tal dependência chega a ser crítica, pondo em causa a soberania nacional, pois a troco de financiamentos são impostas condições que nem sempre representam prioridades de desenvolvimento locais. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial financiaram operações que tiveram resultados nefastos para o país.

---

para a transparência do processo orçamental, ainda existem limitações que são impostas pela existência da Lei sobre o Segredo Estatal e legislação similar que restringem o acesso à informação governamental. Cfr. Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, *Ghana*, in *Budget Transparency…*, cit., p.p. 144-145.

[890] São utilizados: o RMSM-X do Banco Mundial e Modelo Financeiro Programático do Fundo Monetário Internacional.

[891] A elaboração de relatórios mensais e anuais sobre a execução orçamental é assegurada pelo Controlador e Contador-Geral, entidade que deve apresentá-los ao Auditor-Geral e ao Ministro das Finanças e Planeamento Económico, nos termos do que se dispõe na Lei da Administração Financeira e nos Regulamentos sobre Administração Financeira.

[892] Foram introduzidos sistemas de controlo das despesas públicas que devem obedecer a limites impostos pelo Ministério das Finanças e Planeamento Económico. Nos dez dias a seguir ao final de cada mês, os serviços que realizam despesas devem enviar relatórios a este Ministério. Contudo, na prática este prazo nem sempre é cumprido. De um modo geral, as competências e responsabilidades sobre a intervenção na gestão e controlo, embora bem delineadas e claramente definidas, nem sempre, na prática, se assiste ao cumprimento das orientações dimanadas. Cfr. Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, *Ghana*, in *Budget Transparency…*, cit., p.p. 131-132.

[893] Cfr. Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, *Ghana*, in *Budget Transparency…*, cit., pp. 136-137.

[894] Cfr. Vitus A. Azeen e Nicholas Adamety, Ghana, in *Budget Transparency…*, cit., p. 137.

É elaborado e publicado um relatório anual sobre as doações concedidas, pelo Ministério das Finanças, que contém informação disponível sobre os financiamentos.

d) Quénia

Embora a Constituição deste país contenha de modo definido os poderes financeiros dos órgãos de soberania e estabeleça os procedimentos de execução das competências orçamentais de cada um, denota-se, e isso, parece que não poderia ser de outro modo, que é o Executivo que detém poderes de tributação e de gasto. O Parlamento tem, aqui também, poderes limitados de supervisão e funciona em certos casos, até, como órgão de homologação de actos praticados pelo Ministro das Finanças, em matéria de gastos públicos[895]. Só recentemente este órgão começou a ter uma acção mais activa, exercendo um maior controlo sobre o processo orçamental, faltando-lhe, no entanto, a capacidade institucional de pesquisa e análise, o que faz com que a prática orçamental que desde sempre conferiu ao executivo um papel mais forte em todo o processo, só a pouco e pouco se vá desvanecendo[896]. Acresce que o Parlamento só recebe a proposta orçamental dois ou três dias antes da sua discussão parlamentar.

Ao nível da legislação ordinária, antes de terem sido introduzidas reformas no sector financeiro, não existiam normas que atribuíssem importância ao controlo sobre a gestão financeira e a despesa pública, nem sobre as actividades extra-orçamentais. A introdução do Quadro de Despesa de Médio Prazo (MTEF), em 1999, veio determinar a necessidade de criar uma base legal que proporcionasse uma maior interacção entre o Parlamento e a sociedade civil. Apesar da estrutura legal demarcar claramente as competências e responsabilidades distintas para o Parlamento e o Executivo, tal situação não tem sido suficiente para acautelar a transparência e a responsabilização, havendo deliberações do Parlamento emitidas em conexão com relatórios de duas das suas comissões: a comissão das contas públicas e a comissão de investimentos públicos. Parece, porém, que nem sempre o Executivo toma a sério essas deliberações, que contêm denúncias respeitantes a actos de gestão imprópria e outras práticas fraudulentas, cuja investigação deve ser autorizada pelo Procurador-Geral,

[895] Cfr. Albert Mwenda e Bonfas Odnor-Owinga, Kenya, in *Budget Transparency…*, cit., p.p. 167-168.
[896] Cfr. Albert Mwenda e Bonfas Odnor-Owinga, *Kenya*, in *Budget Transparency…*, cit., p.p. 168.

que faz parte do Executivo, o que faz com que a autoridade do Parlamento pareça fragilizada[897].

Aparentemente existe ampla divulgação de informação sobre a gestão financeira pública, mas tal divulgação só é aparente, porquanto, a sua abundância e regularidade contrastam com a pobreza do seu contéudo, que poderá equivaler que, para que se diga tão pouco, mais vale que nada se diga. Pelo referido poderá antever-se que o exercício da liberdade de informação sobre o modo de gestão da coisa pública, é ainda um feudo do Governo e sua Administração Pública, pois estes usam de discricionariedade na sua divulgação, isto é, só divulgam quando e o que lhes interessa. Esta forma de proceder contribui para que a sociedade civil se sinta menos capaz de intervir na política orçamental e noutras variantes de políticas públicas. Além disso, por não existir legislação que disponha sobre divulgação de informação ao público, por parte do Governo, este não se sente obrigado a fazê-lo.

Não existe legislação que regule as actividades de gestão financeira pública fora do orçamento, nem tão pouco mecanismos que garantam a responsabilização dos gestores e a transparência dessa gestão[898].

A falta de legislação sobre a participação da sociedade civil, no processo orçamental, torna o seu papel de controlo orçamental ambíguo. Por outro lado, a informação sobre despesas e receitas a prever no orçamento são do domínio, apenas do Tesouro e das equipas que participam na elaboração da proposta orçamental[899]. Contudo, existem algumas organizações de cidadãos que participam activamente na análise da informação orçamental. Por outro lado, as companhias auditoras de renome internacional, que exercem no país, promovem debates públicos, nos meios de comunicação social às quais se junta o Fórum para o Sector Privado, que é uma organização que apresenta propostas que são endereçadas ao Ministro das Finanças. Os meios de comunicação social desempenham um importante papel na divulgação da informação autorizada sobre o orçamento estadual[900].

Os doadores contribuem com recursos financeiros que são encaminhados para o Orçamento do Estado, mas igualmente sobre essa matéria existe pouca informação

---

[897] Cfr. Albert Mwenda e Bonfas Odnor-Owinga, *Kenya*, in *Budget Transparency…*, cit., p. 170.
[898] Cfr. Albert Mwenda e Bonfas Odnor-Owinga, *Kenya*, in *Budget Transparency…*, cit., p. 180.
[899] Cfr. Albert Mwenda e Bonfas Odnor-Owinga, *Kenya*, in *Budget Transparency…*, cit., p. 181.
[900] Cfr. Albert Mwenda e Bonfas Odnor-Owinga, *Kenya*, in *Budget Transparency…*, cit., p.p. 182-183.

que chega ao público, que deste modo, fica sem saber qual os destino dado a essas doações[901].

e) Namíbia

A Constituição namibiana (art.º126.º) e a Lei das Finanças do Estado, de 1991, contêm as principais disposições que regem o sistema orçamental e onde aparecem definidos os poderes dos principais intervenientes institucionais no processo orçamental[902]. O processo de elaboração do orçamento é fortemente influenciado pelo Plano de Desenvolvimento Nacional, emitido de cinco em cinco anos, e ainda por duas outras ferramentas, o Quadro de Despesa de Médio Prazo (MTEF)[903] e o Programa de Execução Efectiva de Gestão. Este programa resulta de um entendimento entre o Primeiro-Ministro, o Ministro das Finanças e a Comissão Nacional do Plano[904].

As funções dos órgãos que intervêm no processo orçamental apontam para o seguinte sentido: na elaboração da proposta orçamental intervêm, em estreita colaboração com o gabinete do Primeiro-Ministro, o Ministério das Finanças, a Comissão Nacional do Plano[905] e o Banco da Namíbia (art.ºs 128.º e 129.º da Constituição)[906]; o Parlamento tem competência para aprovar, rejeitar ou emendar a proposta orçamental; e o Auditor-Geral goza de independência[907], de acordo com os poderes previstos, constitucionalmente (art.º127.º), e na Lei das Finanças do Estado (art.ºs 25.º, 26.º e 27.º).

Contrariamente ao que se poderia esperar, em face da clareza com que legalmente se expressam os poderes de cada órgão que intervém no processo orçamental, este processo é relativamente fechado[908], tanto no que respeita à sua divulgação ao Parlamento, como à sociedade civil, que pesem embora alguns esforços

---

[901] Cfr. Albert Mwenda e Bonfas Odnor-Owinga, *Kenya*, in *Budget Transparency…*, cit., p.p. 183-184.
[902] Cfr. Daniel Motinga, *Namibia*, in *Budget Transparency…*, cit., p. 197.
[903] A vantagem atribuída a este instrumento centra-se quer na redução da incerteza acerca da distribuição dos recursos e no incentivo que dá ao Governo no estebelecimento de prioridades. Cfr. Daniel Motinga, *Namíbia*, cit., p.196.
[904] Cfr. Daniel Motinga, *Namibia*, *in Budget Transparency…*, cit., p.p. 196 e 209.
[905] Esta comissão está inserida no gabinete do presidente da república, é a principal responsável pelo desenvolvimento do orçamento do capital, enquanto o Ministério das Finanças é o principal responsável pelo orçamento corrente.
[906] Cfr. Daniel Motinga, *Namibia*, *in Budget Transparency…*, cit., p.p. 201.
[907] Cfr. Daniel Motinga, *Namibia*, *in Budget Transparency…*, cit., p.p. 202.
[908] Cfr. Daniel Motinga, *Namibia*, *in Budget Transparency…*, cit., p.p. .203-204.

para a ocorrência de consultas públicas sobre a matéria[909], muito tem ficado ainda por fazer em termos de participação pública nos debates sobre o orçamento.

Basta ver-se que os relatórios de auditoria que contribuiriam para uma melhor análise da situação orçamental, por ocasião do debate orçamental para o exercício seguinte, não são suficientemente explícitos, nem apontam para o apuramento de responsabilidades, de modo a evitarem-se os mesmos erros do passado, com vista a fortalecer-se o debate para a melhoria do conteúdo do documento orçamental a aprovar. Foi criado o Conselho Económico Presidencial para proporcionar a realização de consultas públicas, mas a sua composição integrando grande número de participantes, dificulta enquanto meio de diálogo, o seu funcionamento.

À data do estudo que citamos, assistia-se a uma escassez de quadros qualificados e com capacidade técnica adequada, para que se pudesse enveredar pelo caminho do menor despesismo, através de cortes de certas despesas, sendo que esta situação, aos poucos, estava a ser objecto de alguns melhoramentos, o mesmo se passando com os sistemas operativos necessários aos procedimentos requeridos pelo processo orçamental. Esta situação caracterizava, igualmente, a actuação do Parlamento, que não dispunha do suporte técnico necessário à análise da proposta orçamental e sua implementação, pelo Executivo.

A participação dos cidadãos no processo orçamental está consagrada na lei, que estabelece mecanismos para a audição de opiniões sobre matéria orçamental, que são conduzidas às respectivas comissões parlamentares para lhes darem o tratamento adequado. O artigo 61.º da Constituição determina que todas as sessões do Parlamento sejam públicas e que o público tenha acesso aos debates sobre o orçamento. Contudo, ainda é preciso melhorar esta participação, já que as organizações da sociedade civil deverão passar a deter uma capacidade de mobilização mais activa, motivando o interesse dos cidadãos pelos problemas que são objecto de debate durante a fase de preparação do orçamento[910].

A actividade das empresas públicas e outras entidades gestoras de fundos públicos, sob controlo do Governo, situando-se fora do Orçamento do Estado, muito dificilmente é do conhecimento do órgão de controlo parlamentar público e tão pouco do domínio público.

---

[909] Cfr. Daniel Motinga, *Namibia, in Budget Transparency…*, cit., p. 204.
[910] Cfr. Daniel Motinga, *Namibia, in Budget Transparency…*, cit., p. 207.

As contribuições dos doadores destinadas a financiar despesas de capital aparecem reflectidas no orçamento de cada exercício, através do Programa de Investimento para o Sector Público, sendo objecto de auditoria por parte do Auditor-Geral. Porém, o sistema de aplicação e aprovação de novos financiamentos externos não tem sido transparente[911].

f) Nigéria

Como nação, a Nigéria existe desde 1914, tendo resultado da aglutinação de dois protectorados ingleses.

Uma análise às leis que consagram a actividade financeira pública nigeriana, a começar pela Constituição Federal, datada de 1954, permite reflectir sobre algumas contradições e ambiguidades que nelas se encontram, pois, mais do que um órgão de soberania tem intervenção na elaboração, gestão e monitorização do orçamento[912], nomeada e principalmente, não existe clareza entre os poderes do executivo e os do órgão legislativo[913].

Mas, esta falta de clareza também se coloca com relação ao Ministério das Finanças e ao Banco Central da Nigéria, relativamente ao financiamento das despesas com serviços. Por outro lado, no que diz respeito aos poderes que são atribuídos à Assembleia Nacional, este órgão apenas tem poderes para determinar as despesas, mas não para aprovar as receitas ou os planos financeiros. Além disso, como já se afirmou anteriormente, nada existe legislado sobre o poder de emenda do Parlamento, nem sobre o período adequado para se discutir e aprovar o orçamento[914].

Também existe um completo silêncio, relativamente, aos documentos que devem acompanhar o orçamento sobre como e quando a informação deve ser divulgada. Com todas estas hesitações e omissões, bem se pode esquadrinhar a legislação, onde não se encontra qualquer referência à possibilidade de participação do público no processo orçamental. Contudo, como existem muitas estruturas e

---

[911] Cfr. Daniel Motinga, *Namibia, in Budget Transparency…*, cit., p. 208.

[912] A preparação do orçamento é da responsabilidade conjunta do Ministério das Finanças federal e da comissão nacional do planeamento. As grandes linhas relativas ao orçamento são, também, estabelecidas pelos ministérios ligados às questões económicas e ainda ao banco central da Nigéria. Cfr. Oshuwa Gbadebo-Smith, *Nigéria*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p. 221.

[913] Cfr.Oshuwa Gbadebo-Smith, *Nigéria*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p.p. 214 e 221.

[914] Cfr. Oshuwa Gbadebo-Smith, *Nigéria*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p. 217.

organizações que se dedicam análise do orçamento, durante a fase de aprovação, o órgão legislativo realiza consultas públicas às mesmas[915].

O processo orçamental desenrola-se num ambiente de falta de divulgação da correspondente informação e envolto em grande secretismo, o que faz com que quando alguma informação seja divulgada, esteja eivada de irregularidades e incoerências, principalmente, no que respeita ao grau de despesas orçamentadas e às que efectivamente acabam por ser realizadas[916]. Deste modo, a informação prestada é, propositadamente, pouco clara não reflectindo, na essência, os objectivos políticos traçados e raramente manifestando quais as tarefas a desenvolver e qual a diferença entre o que é apenas uma mera presunção e o que realmente constitui uma prioridade.

Do ponto de vista da capacitação dos sistemas e órgãos que intervêm no processo orçamental, há que dizer, que tanto ao nível dos recursos humanos como dos recursos técnicos, existem muitas debilidades, dificultando o processo de análise, auditoria e controlo que cabem aos órgãos de controlo interno e externo, sendo ainda de ressaltar, ainda, que o processo de elaboração do orçamento é conduzido, de forma manual[917].

A Nigéria tem um amplo sector público, que não dispõe de um quadro legal adequado, para regular a sua gestão. Embora o Contador-Geral e o Auditor-Geral[918] tenham acesso aos livros das entidades empresariais ou não do sector público, o que é facto é que não têm competência para exercer a sua autoridade sobre a gestão destas entidades, pois tal competência não faz parte dos poderes constitucionalmente previstos (art.º 85.º da Constituição). Se assim é, com relação a estes órgãos, muito menos será com relação à informação que chega ao público sobre o exercício das actividades que se situam no plano extra-orçamental.

Como será de antever, perante o quadro que atrás se deixou traçado, a participação dos cidadãos no processo orçamental não se encontra definida em qualquer norma legal, não havendo em consequência, meio algum de se poderem fazer-se ouvir, nem durante a fase de preparação do orçamento, nem durante a fase de execução deste documento, que ocorre num ambiente de profundo secretismo e mistério. Situação oposta se passa em relação aos doadores, que participam no

---

[915] Cfr. Oshuwa Gbadebo-Smith, *Nigéria*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p.p. 222 e 234.
[916] Cfr. Oshuwa Gbadebo-Smith, *Nigéria*, in *Budgeting Transparency…*, cit., pp. 227-228.
[917] Cfr. Oshuwa Gbadebo-Smith, *Nigéria*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p.p. 228-229.
[918] O controlo externo técnico da execução orçamental está a cargo do Auditor-Geral, nomeado pelo Presidente da República, sob recomendação da Comissão Federal de Serviço Civil, sujeito a confirmação do Senado, cujas competências estão consagradas no artigo 85.º da Constituição.

processo orçamental e cujas propostas sobre o emprego dos fundos doados, junto do Executivo, gozam de ampla audição, até porque funcionam como especialistas ou consultores nas estratégias para a implementação do orçamento e para a gestão fiscal[919].

g)África do Sul

De uma maneira geral, este país possui legislação adequada à condução de um processo orçamental de modo transparente, podendo encontrar-se traços bem vincados dessa orientação na Constituição de 1996, na Lei da Gestão das Finanças Públicas de 1999 e na Lei da Gestão das Finanças Municipais de 2003. Estas duas leis ordinárias contêm normas sobre o processo orçamental referentes aos três níveis de poder. Contudo, o sistema de relações financeiras entre estes três níveis de poder oferece alguma complexidade e de difícil percepção, fazendo com que nem sempre seja fácil saber quem e a que nível pode ser responsabilizado e em relação a quê[920]. Além disso, como já observámos mais atrás, o poder de emenda do Parlamento sobre a proposta orçamental carece de ser melhor definição ao nível da lei, o mesmo aplicando-se sobre a utilização dos fundos de contingência.

A informação divulgada sobre o processo orçamental tem sido objecto de melhoramentos, de modo a que chegue abertamente, com qualidade e em tempo útil ao público em geral, dando-lhe a conhecer aspectos sobre as políticas pretendidas pelo Governo, permitindo, desse modo, que o público possa acompanhar o processo durante as várias fases que prossegue. Esta intenção de maximizar a informação ao público foi conseguida com a introdução de medidas que vieram inovar, tais como, a emissão de relatórios respeitantes aos serviços prestados e resultados obtidos, a adopção de um sistema de classificação padronizada e de mecanismos que permitem que em cada serviço sejam medidos os objectivos.

Assistiram-se a melhoramentos consideráveis na capacidade de cumprimento das responsabilidades do Executivo, apesar de verificados alguns constrangimentos, principalmente, no concernente aos recursos humanos e aos sistemas de informação que careciam de maior robustez. Tais melhoramentos deveram-se à entrada em vigor

---

[919] Cfr. Oshuwa Gbadebo-Smith, *Nigéria*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p.p. 236-237.
[920] Cfr.Lawrence Matemba, Lerato Kgamphe e Marritt Claassens, *South Africa*, in *Budget Transparency…*, cit., p.254. Cfr. Alta Fölscher, Warren Krafchick e Isaac Shapiro, *Transparency and Participation…*, cit., p. 14.

de dois instrumentos legais, tratou-se do PFMA (“Public Finance Management Act”), em Fevereiro de 1999, com a consequente implementação dos seus elementos e do Código de Conduta dos Funcionários Públicos.

Constrangimentos de natureza semelhante encontraram-se ainda com relação aos Parlamentos dos vários níveis de poder, na análise e escrutínio das propostas e relatórios orçamentais e também no exercício das funções do Auditor-Geral, dificultado pela falta de sistemas adequados às avaliações e análises dos relatórios de auditoria. A Lei de Gestão da Finanças Públicas (PFMA) confere competência ao Auditor-Geral para auditar todas as instituições públicas e ainda todas as instuições cujos orçamentos não se achem inseridos no Orçamento do Estado (instituições extra-orçamentais ou “EBI’s”).

Na opinião dos autores deste estudo, “participação efectiva” no processo orçamental pelas legislaturas e pela sociedade civil, significa ter oportunidade de expressar pontos de vista e permitir que sejam tomados a sério, de modo a que contribuam para a ocorrência de mudanças nas políticas e no orçamento[921]. Porém, apesar de a participação das legislaturas e dos cidadãos ter melhorado consideravelmente, pela maior divulgação de informação sobre questões orçamentais, ainda não se pode dizer que estejam criadas as condições óptimas que conduzam a influenciar nas decisões orçamentais, pois, pelo lado das legislaturas é necessário modificar os mecanismos de condução da fase de aprovação legislativa, colocando o poder de supervisão das despesas na mão das comissões.

Alguns dos obstáculos constatados pelos autores são os seguintes: o poder de controlo das legislaturas apresenta restrições, devidas à natureza do processo orçamental e prazos para a análise da proposta orçamental e ainda à falta de poder de emenda e à débil capacidade de pesquisa[922].

O peso pouco expressivo das doações no orçamento sul-africano faz com que a sua inclusão neste documento surja com pouco detalhe.

---

[921] Cfr.Lawrence Matemba, Lerato Kgamphe e Marritt Claassens, *South Africa*, in *Budget Transparency…*, cit., p. 265.

[922] Cfr.Lawrence Matemba, Lerato Kgamphe e Marritt Claassens, *South Africa*, in *Budget Transparency…*, cit., p.266. Ver também Alta Fölscher, Warren Krafchick e Isaac Shapiro, *Transparency and Participation…*, cit., p.p. 19 e ss.

h)Uganda

Este país parece ter um suporte legal de algum modo firme para a implantação de um sistema orçamental transparente, cujos princípios começam por estar plasmados na Constituição de 1995 tendo sido desenvolvidos na Lei das Finanças e Prestação de Contas Públicas de 2003, que absorveu os princípios sobre as melhores práticas internacionais na orçamentação e gestão financeira do sector público.

Em 2003 entrou em vigor a Lei sobre a Investigação Pública e Utilização de Bens Públicos, cujo propósito consiste em regular o sistema de investigação e de utilização dos bens e serviços públicos. As relações que se estabelecem, do ponto de vista fiscal, entre o poder central e o poder local são reguladas pela Lei do Poder Local de 1997 e pela Estratégia sobre a Descentralização Financeira de 2002. O modelo orçamental seguido é complexo, principalmente, após ter sido consagrada constitucionalmente a descentralização como principal linha de orientação no domínio administrativo.

No orçamento aparece reflectida a articulação entre os compromissos do Governo e o Plano de Acção para a Erradicação da Pobreza, os objectivos contidos no Documento sobre a Estratégia para a Redução da Pobreza e os objectivos de Desenvolvimento para o Milénio com vista à Erradicação da Pobreza no Uganda[923].

As competências dos vários órgãos que intervêm no processo orçamental estão, claramente, definidas na lei e existe, também, uma definição clara das responsabilidades que incumbem ao poder central e ao poder local. Os poderes da legislatura para aprovar, emendar ou aceitar a proposta orçamental estão protegidos e o papel da comissão parlamentar que se debruça sobre o orçamento encontra-se igualmente definido. Porém, os limites que se encontram estabelecidos relativamente à política fiscal, por parte do Parlamento, ainda são controversos.

Convém acrescentar que existem disposições legais sobre a participação da sociedade civil e outros intervenientes externos no processo orçamental, durante a fase de elaboração e de aprovação, o mesmo já não se podendo dizer quanto às restantes fases, cuja definição legal não é tão exaustiva.

Anualmente é posta a circular informação sobre o conteúdo da proposta orçamental para que os cidadãos e outras entidades possam dar as suas contribuições

---

[923] Cfr. Daisy Owomugasho, *Uganda*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p. 281.

ao documento orçamental. Para que essas contribuições sejam prestadas, por norma procura ser acessível, e apesar da sua tecnicidade, é emitida em tempo útil (é acessível, principalmente, a quem possui Internet) e relativamente extensa, contendo dados sobre a dívida pública, privatizações, impostos e subsídios. Mas, no entanto, coloca-se um obstáculo, uma vez que essa informação é prestada em inglês, ao invés de ser nas línguas locais, o que dificulta a sua apreensão.

O factor dos recursos humanos continua a ser um obstáculo em algumas situações, pese embora tudo leve a crer que existe uma adequada capacidade dos órgãos e entidades envolvidas conduzirem o processo orçamental de forma transparente e responsável, haja em vista a capacidade de supervisão e escrutínio das legislaturas e do Auditor-Geral.

Todavia, neste país utiliza-se a técnica do orçamento incrementalista[924], o que, segundo os analistas, retrai os esforços desenvolvidos para estabelecer um modelo mais dinâmico de gestão dos recursos públicos. Contudo, existem disposições na Lei do Orçamento que estabelecem: 1. que os fundos não podem ser retirados do Fundo Consolidado sem autorização do Parlamento; 2. que só o Ministro responsável pela pasta das Finanças está autorizado, após aprovação do Parlamento, a contrair empréstimos. Tais disposições que tinham em vista o aumento da transparência e responsabilização na gestão dos fundos públicos, pelo facto de atribuírem ao Parlamento um controlo mais eficaz sobre a realização de despesas e do endividamento público, à data em que esta avaliação foi elaborada, não tinham aplicação na prática.

A participação da sociedade civil no processo orçamental denota-se sem dificuldades na fase de preparação do orçamento, sendo exercida através de alguns mecanismos, tais como: grupos de trabalho sectoriais, seminários sobre questões orçamentais ao nível do Governo local, preparação de documentos de estrutura orçamental, revisão pública das despesas e reuniões de grupos de consulta. Os órgãos de comunicação social, apesar de não beneficiarem de muita liberdade, desempenham um papel relevante em todo este processo, procedendo à divulgação da informação útil ao desencadeamento de debates[925].

---

[924] Cfr. Daisy Owomugasho, *Uganda*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p. 295.
[925] Cfr. Daisy Owomugasho, *Uganda*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p. 301.

Devido à dependência dos fundos doados ao Orçamento ugandês, tem sido referido, de modo crítico, que os interesses dos doadores influenciam fortemente o processo orçamental.

i)Zâmbia

Embora as competências dos vários órgãos intervenientes estejam contempladas pelo quadro jurídico-legal zambiano, existem aspectos que tornam o exercício de certo modo frágeis, como seja a atribuição de amplos poderes ao Presidente da República e ao Ministro das Finanças e do Planeamento Nacional no processo orçamental, adicionado a um certo laxismo na disciplina financeira e na gestão da dívida[926].

Os poderes que a Constituição atribui ao Parlamento para aprovar e emendar o orçamento, na prática, só muito lentamente têm sido conquistados. O mesmo se aplica quanto à definição, do ponto de vista legal, dos poderes dos diferentes órgãos de soberania na fase de implementação do orçamento, que, na prática, resultam menos claros, tendo como consequência que as decisões de desembolsos sejam tomadas "*ad-hoc*", tornando difícil a responsabilização com relação a estas e com relação à gestão da dívida pública[927].

A informação sobre o processo orçamental enferma de várias debilidades, tais como a inconsistência, difícil entendimento e ausência de dados sobre matérias diversas. A execução das várias fases do processo orçamental demonstra bem as fragilidades do sistema orçamental e dos mecanismos pouco adequados em que assenta e a falta de transparência no desembolso de fundos.

Os sistemas de controlo e auditoria carecem de capacidade de avaliação e análise, pelo que os relatórios efectuados enfermam de boa qualidade[928].

Perante todas estas debilidades não seria viável admitir que houvesse abertura para a participação da sociedade civil e outros participantes no processo orçamental,

---

[926] Cfr. Inyambo Mwanawina e Kufekisa M. Akapelwa, *Zambia*, in *Budgeting Transparency…*, cit., p.p. 320-321.

[927] Cfr. Inyambo Mwanawina e Kufekisa M. Akapelwa, *Zambia*, in *Budgeting Transparency…* cit., p.p.322-323.

[928] Cfr. Inyambo Mwanawina e Kufekisa M. Akapelwa, *Zambia*, in *Budgeting Transparency…* cit., p.p. 323-324 e p. 332.

até porque, como vimos, a informação produzida é de fraca acessibilidade, pelas razões atrás mencionadas.

6. Recomendações genéricas

A lição que podemos retirar destas experiências africanas, depois de termos observado as disparidades entre os quadros legais, que na sua grande maioria determinam regras no sentido da disciplina e melhor gestão dos recursos financeiros públicos, é a de que tais regras são um ideal a atingir, pois a prática actual tem demonstrado que os órgãos intervenientes no processo orçamental, fruto das imensas debilidades, quer a nível institucional, quer a nível dos recursos humanos e sua capacidade técnica, não conseguem ainda materializá-las na íntegra. Contudo, e este será talvez um dos aspectos positivos, a existência de tais regras é um começo e um bom indício para o longo caminho que estas nações ainda têm de percorrer para irem ao encontro desses objectivos ideais. Porque quando existem normas sobre a divulgação da informação sobre o orçamento, pretende-se que outros actores, cujo interesse no processo orçamental e nos seus resultados decorrentes, intervenham pese embora, actualmente, sejam literalmente mantidos à sua margem, pelas mais variadas razões, que vão desde a especificidade de matérias, nem sempre ao alcance do cidadão comum, à pouca conveniência na sua divulgação, no intuito de que essas matérias se tornem cada vez mais do domínio e manipulação dos órgãos executivos, que é quem define a elaboração do orçamento, em face das políticas que traça, de acordo com as coordenadas macroeconómicas e dos objectivos que pretende alcançar em cada exercício financeiro.

Julgamos que o apelo que tem sido feito, quer do ponto de vista legislativo quer do ponto de vista prático, à maior participação dos cidadãos de modo organizado no processo orçamental tem visado evitar que os Executivos, a pretextos vários, sejam os detentores de toda a verdade e se situem acima de qualquer suspeita, ainda quando no cumprimento dos seus mandatos demonstrem defraudar os interesses de quem lhes conferiu o mesmo. Uma das formas de cercear essa exclusividade no saber fazer as finanças públicas, começa pela maior divulgação da informação respeitante aos procedimentos que hoje ainda são considerados apenas do domínio de alguns, senão mesmo quase um tabu, passando pela capacitação do cidadão que precisa de os

conhecer por dentro para poder expressar livremente a sua opinião que, acima de tudo, deve ser tomada em linha de conta.

Isto dito, parece que é chegada a altura de tomar a peito algumas das recomendações que os vários analistas fizeram com relação a cada um dos seus países, pois são fruto do diagnóstico que levaram a cabo a respeito de situações concretas que, no fundo, são comuns a tantos outros países, e que poderão servir, certamente, de motivo de reflexão:

a) Necessidade de publicação de uma lei sobre a liberdade de informação, onde a mesma não exista;

b) Aplicação dessa lei, para que não constitua mais uma lei a juntar ao acervo legal doméstico, por norma abundante, ficando apenas no papel;

c) Dotação de maior capacidade de análise técnica dos poderes parlamentares, o que só é possível, se estes integrarem comissões com competência para fazer o trabalho técnico necessário;

d) Criação de organizações ao nível da sociedade civil, que sirvam de porta-vozes dos cidadãos, para o debate do orçamento, em todas as fases do seu processo;

e) Envolvimento no processo orçamental de todas as forças vivas e atribuição de um papel mais activo aos órgãos de comunicação social, para a divulgação e debate do orçamento;

f) Atribuição de poderes mais incisivos dos órgãos de controlo, no sentido de exigirem que sejam prestadas contas da gestão financeira pública, de modo a serem responsabilizados os maus gestores e os gestores duvidosos;

g) Estabelecimento de regras sobre a prestação de informações acerca dos rendimentos de quem ocupa cargos públicos, ano após ano, submetendo a tal regime os familiares directos;

h) Maior abertura na elaboração do documento orçamental, pelo Governo, através do registo no orçamento das operações que sendo orçamentais, aparecem sob o manto de operações de outra natureza;

i) Atribuição de poderes ao Parlamento para a imposição de limites ao endividamento;

j) Consagração legal da obrigatoriedade dos Governos emitirem relatórios, pelo menos uma vez por ano, sobre a dívida pública, com identificação das responsabilidades contingentes, incluindo montantes de capital, atrasados e juros;

k) Objectivos de médio e longo prazo devem acompanhar as estimativas anuais;

l) Concessão de prazo mais amplo, de modo a permitir que os Parlamentos escrutinem os dados contidos nas propostas orçamentais;

m) Estabelecimento sem rodeios, nem receios, da responsabilização daqueles que por gerirem recursos devem fazê-lo com competência, ao mesmo tempo que haverá que reforçar o papel dos Parlamentos para questionarem, permanentemente, sobre o modo como esses recursos são geridos, e sempre que tal seja necessário;

n) Revogação de legislação que se caracetrize por ser obsoleta e ambígua em relação à definição das competências que incumbam aos diversos ramos de poder.

Capítulo II

A Corrupção como Factor que Contribui para a Falta de Transparência Orçamental

1.A Corrupção: Ideias gerais

Na vasta literatura que se tem debruçado sobre a corrupção[929], tem sido afirmado que se trata de um fenómeno que não é, apenas, característico das sociedades contemporâneas[930]. Contudo, ainda que se reconheça que a corrupção tenha sempre existido ao longo da história da humanidade não sendo, assim, uma conduta desviante dos nossos dias, há que reconhecer também que é nos nossos dias que, pelas proporções que tem assumido, constitui uma preocupação que tem batido à porta da comunidade internacional, em face do impacto negativo que exerce sobre o crescimento económico e sobre a luta contra a pobreza.

---

[929] Etimologicamente, o termo corrupção deriva do latim *rumpere*, que significa romper, dividir. A evolução deste vocábulo deu origem à palavra latina *corrumpere*, significa deterioração, depravação, alteração. Cfr. Emerson Garcia, *A Corrupção. Uma Visão Jurídico-Sociológica*, Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Ano XXII, n.º2, 2004, p.16.

[930] Ao mencionar-se a corrupção como um fenómeno intrínseco das sociedades contemporâneas, convirá não esquecer que nos dias de hoje, existem sociedades tradicionais, onde certamente este fenómeno ou não se coloca ou se coloca com uma dimensão diferente. Emile Dialla, *La Lutte Anti-Corrupcion: l'Éxperience des Pays d'Asie du Sud-Est*, Afrique et Dévéloppement, Vol.XXXI, n.º1, 2005, p.p.121-122, chama a atenção para este facto, referindo que a existência de certos provérbios, em uso, em algumas sociedades tradicionais africanas evidenciam que nelas existe o conhecimento do que seja corrupção. Contudo, a sua dimensão não chega, nem de perto, nem de longe à que se conhece nas sociedades estruturadas segundo a pessoa colectiva Estado. É usual, por exemplo, fazer ofertas ao chefe do clã ou da tribo, como reconhecimento da sua sabedoria e destreza no comando das lides comunitárias, existindo a ideia de que o chefe não pode passar privações, tem de ter um certo bem-estar. Tais ofertas têm ou cumprem meramente estes objectivos e não objectivos de aliciamento para obtenção de benesses futuras.

Na África moderna, se assim podemos chamar, o chefe não tem o mesmo significado que o seu homólogo na sociedade tradicional, porque as regras de funcionamento dessa sociedade, enquanto tal, nada têm que ver com as regras de funcionamento de uma sociedade tocada pela "ocidentalização" ou moderna, onde a estrutura é demasiado complexa porque se apoia numa máquina chamada Estado, com todas as especificidades que o caracterizam. Nas sociedades tradicionais africanas, o chefe deve ser presenteado, porque não deve ficar de mãos vazias, e a necessidade de se obter um auxílio de alguém pode passar pela oferta de um presente, sem que a esse gesto se chame corrupção, ou tenha por base uma intenção de tal natureza. Tudo tem a ver, nestas sociedades com a sua própria estruturação, pois, tais ofertas fazem parte de um comportamento socialmente aceite, porque socialmente definido. A corrupção enquanto fenómeno social, parece aqui não existir, pelo menos com a conotação que ele tem na sociedade urbana ou moderna, pois embora esteja em causa, por vezes a violação de normas morais, a composição da sociedade, a sua estruturação e os interesses que nela se movem, fruto das características da economia que lhe subjaz e as componentes desta, desencadeiam práticas furtivas que atentam contra a ética e moral estatuídas, em busca não já de simples ofertas que simbolizam gratidão, mas de benesses que frutifiquem o património de quem as exige ou a elas se faça, representando uma forma de obtenção de lucro fácil, em troca da eliminação de obstáculos administrativos, a uma certa actividade.

É a constatação da existência de corrupção ao longo de toda a história da humanidade, que faz com que alguns defendam que se trata de algo natural e intrínseco à própria índole humana, aparecendo assim como um mal inevitável[931], enquanto outros lhe atribuem efeitos de "lubrificação" dos mecanismos administrativos, cujo emperramento é comum encontrar-se nas sociedades do mundo moderno[932] ou ainda aqueles que, numa perspectiva mercantilista e neo-liberal, entendem que a corrupção é a resposta à intervenção do Estado e cujo espaço para os interesses privados se encontra na prática de actos de corrupção[933]/[934].

Num caso teremos os que se conformam com a existência da corrupção e com a sua intromissão em todos os domínios da vida, encarando com normalidade os seus efeitos, e tornando-se deles dependentes[935], no outro os que acreditam que uma Administração impregnada de manobras corruptivas ou a estas permeável é mais funcional, por contribuir para a facilitação da remoção de obstáculos sempre existentes nos procedimentos administrativos[936], e por fim situam-se aqueles para quem a corrupção se traduz numa revolta do mercado com relação ao Estado[937]/[938].

---

[931] Cfr. Daniel Dommel, *Corruption: le constat*, in Revue Française de Finances Publiques, n.º69, Março de 2000, p.10.

[932] Cfr. Cheryl W. Gray e Daniel Kaufmann, *Corrupción y Desarrollo*, Finanzas & Desarrollo, Março de 1998, p.8; Daniel Dommel, *Corruption…*, cit., p. 9, afirma que existem vozes que defendem ser a corrupção um meio de acabar com os bloqueios engendrados por uma burocracia paralisante, "é a tese que vê na corrupção o óleo para lubrificar os mecanismos, para contornar os regulamentos absurdos ou as administrações espinhosas."Cfr. Basga Emile Dialla, *La Lutte Anti-Corruption…*, cit., p.129.

[933] Cfr. Benoît Chevauchez, *Corruption et Gestion Publique*, Revue Française de Finances Publiques, n.º69, Março de 2000, p.89, ao analisar a posição dos que defendem ser a corrupção uma resposta do mercado à intervenção do Estado, admite que as decisões públicas apresentam o risco de serem atreitas à corrupção, embora este fenómeno não esteja, necessariamente, ligado ao Estado. E porque assim não é, o autor defende que o Estado actua, através de agentes, e que são estes, porque portadores de interesses individuais, que os colocam, muitas vezes, acima do interesse geral, e, quando tal acontece, "se a hierarquia dos valores dos agentes públicos se afasta das normas sociais da democracia, o caminho está aberto para que as decisões públicas se transformem, elas mesmas, num objecto vendável." Conclui, que perante essa situação de risco de corrupção que sempre se coloca, toda a política pública deve levar em linha de conta a identificação e a avaliação desse risco.

[934] Se é um facto que a corrupção não decorre apenas das actividades estaduais e das decisões públicas, é um facto que elas acarretam riscos específicos para a prática de actos corruptivos, como resultado dos interesses que elas movimentam. Onde há muito dinheiro em jogo, nem todos conseguem manter-se distanciados dele. Ainda que assim seja, no sector público, não pode estribar-se a corrupção em fundamentos defendidos pelos neo-liberais, pois a desregulação em excesso, que defendem, é factor de corrupção, isso mesmo, ficou demonstrado recentemente nos mercados financeiros, que arrastaram as economias mundiais, para a crise que actualmente se vive, um pouco por todo o lado.

[935] Nas sociedades em que a corrupção é banal e sem a qual não se conseguem obter autorizações, licenças, enfim, actuar com normalidade, perante situações, actos e factos que não ofereceriam qualquer dificuldade, não fosse a "virose" instilada pelo ganho de lucro fácil, quem não pratica a corrupção é considerado anormal. Como diz Emile Dialla, *La Lutte Anti-Corruption…*, cit., p.123, "ser honesto num tal contexto, para uma empresa, custaria caro e equivaleria ao suicídio".

[936] Para os que julgam que a corrupção é um mal necessário, atribuindo-lhe, por isso, efeitos benéficos com relação à engrenagem em que se movimentam as administrações públicas, cujas roldanas se vergam lentamente sob o peso da burocracia, só com muito esforço tal atributo lhe pode ser

O seu aumento gradual atingiu um pico considerável, aquando do choque petrolífero de 1973 e desde então tem proliferado por todo o mundo vivendo a globalização, e com esta arrastando os seus malefícios. A partir da década de 90 do século passado, este fenómeno passou a estar na ribalta de forma acentuada, por serem notórios os seus reflexos negativos no interior de cada sociedade e nas suas relações com o mundo exterior, o que tem desencadeado amplos movimentos ao nível de organizações internacionais, que têm mobilizado o mundo para a necessidade de combater a corrupção.

A corrupção tem sido considerada um fenómeno multifacetado, porque social, económico, institucional e político, que se implanta e enraíza em qualquer tipo de sociedades regidas por sistemas burocráticos, entendidos como estruturados segundo uma teia de hierarquias, decidindo cada uma ao seu nível, até se atingir o último escalão de decisão, e às quais só é possível chegar através de um sem número de pedidos escritos ou verbais, por interposta pessoa, com tempos de espera infindáveis, que parecem justificar a dificuldade da matéria a tratar, e, que ao invés de ajudar a resolver os assuntos que se desencadeiam na relação entre a Administração Pública e o cidadão a quem criam entraves de toda a ordem.

É em circuitos deste jaez que o cidadão, depois de entrar numa roda viva de papéis, audiências e longos períodos de espera, quantas vezes mal sucedidos, fragilizado, dá rédeas à sua impotência, e cujo desespero acaba por ter um preço, obrigado a pagar a quem está mais próximo da fonte de autoridade ou de poder ou a quem representa o próprio poder.

E desta forma, entra-se na prática conhecida por suborno, movido pela força do dinheiro que até "remove montanhas", quanto mais o arbítrio dos homens. Evidentemente que o suborno não é só utilizado em situações de desespero - pois

reconhecido, pois, trata-se, pelo contrário, de um fenómeno que implica custos elevados, uma vez que a partir do momento em que se generaliza, dificilmente, se consegue obter das administrações o que quer que seja, sem o pagamento de "luvas", o que não está ao alcance de todos os cidadãos, surgindo isso como um gravame, principalmente, para aqueles que não dispõem de recursos financeiros, nem de conhecimentos para alcançar os seus objectivos. A corrupção torna tudo mais difícil para o simples cidadão, mas também, onera a bolsa dos investidores, por terem de tudo pagar ou de pagar mais para conseguirem por em pé ou levar avante os seus projectos de investimento.

[937] Cfr. Benoît Chevauchez, *Corruption…*, cit., p.89, que ilustra esta posição do seguinte modo: "as forças do mercado, contrariadas pela intervenção estatal, encontram a realização dos seus interesses graças à corrupção."

[938] Por isso, a corrupção não se deve apenas ao Estado, mas ao que parece situa-se na índole humana, terá a ver com factores ligados à personalidade de cada um, uma vez que os valores que se pratique sejam distorcidos, voltados unicamente para aspectos materiais, então aí teremos quer no sector público, quer no sector privado, pessoas que apenas velam pelos interesses pessoais, em detrimento dos interesses colectivos ou dos da entidade que neles tenha delegado uma dada missão.

neste quadro ele é precedido de extorsão -, chegando a fazer parte da conduta de pessoas que não pretendem registar atrasos nos seus negócios e pagam ou estão dispostos a pagar pelo levantamento de qualquer obstáculo que prejudique o andamento desses negócios. Tanto o suborno como a extorsão integram o conceito de corrupção, tal como nele se integra uma certa forma de fraude e o desvio de fundos.

Contrariamente ao que já se pensou: que este fenómeno era só característico de sociedades em vias de desenvolvimento, onde a débil capacidade de organização das instituições da Administração Pública ou a sua decadência, a fraca formação profissional e a falta de domínio dos procedimentos administrativos por parte dos funcionários públicos, acrescidos dos magros salários que recebem, originam um conjunto de práticas sinuosas, que só a troco de dinheiro conseguem ser sanadas, a corrupção apresenta-se, igualmente, com toda a sua exuberância nas sociedades económica e socialmente mais desenvolvidas, bastando para que ela se evidencie que se esteja em presença de negócios que proporcionem proventos vultuosos a quem facilite oportunidades para a sua concretização, a contento de corruptor e corrupto[939].

À partida poderá parecer que, em nossa opinião, nos países em vias de desenvolvimento ocorre apenas o que se denomina por pequena corrupção, contudo, já tivemos oportunidade de afirmar mais atrás, que fruto de estar muita coisa por fazer nesses países, os investimentos têm de ser de grande envergadura, o que, internamente, aguça os apetites de quem esteja no “comando das operações”, ou seja quem detenha o poder de decisão com relação aos investimentos que estiverem em causa, daí retirando benefícios pessoais, por força do exercício desse poder de decisão, configurando situações de grande corrupção.

O que acontece, porém, é que a apetência por uma vida acima das possibilidades, acima do que o ganha-pão proporciona a um simples funcionário, faz deste um sugadouro insaciável, colocando a função que exerce e por força dela, ao serviço dos seus interesses pessoais. Externamente não se deixa, porém, de criar e aproveitar igualmente, oportunidades de corrupção.

---

[939] É, por isso, importante tomar em consideração que quem tenha de tomar decisões públicas, porque enfrenta o risco de ser corrompido, normalmente, procede à análise dos prós e contras ao aceder a um suborno ou ao praticar uma extorsão, colocando no prato da balança o que vai receber pelo “jeito” (calcando sobre o dever legal e moral de não o fazer) dado ao corruptor e o risco que corre de ser sancionado, o corruptor, por sua vez, também pondera a respeito da vantagem que retira ao corromper o funcionário público e o risco de poder ser sancionado. Mas como por norma, tudo se faz num perfeito segredo, só quando o negócio não satisfaz integralmente um ou outro, se fica a saber dele, ou então quando o acto praticado pelo funcionário corrompido está sujeito, realmente, a um mecanismo de prestação de contas.

Nas sociedades económica e socialmente mais desenvolvidas, é a grande corrupção que opera e ainda assim, de forma mais discreta, mas nem por isso deixa de acontecer e de ocasionar lucros excessivos.

Uma definição simples de corrupção permite que se afirme que é o abuso de poderes públicos visando um ganho pessoal[940] ou o benefício de um grupo a quem alguém deve obediência. A primeira asserção desta definição tem sido a utilizada pelo Banco Mundial, encontrando-se nela inseridas situações que envolvem o pagamento de "luvas" em contratos governamentais, pagamento de "luvas" para retirar benefícios dos Governos, para redução de impostos, para emissão de licenças, para realização de registos e vistos, para alteração ou não alteração de leis[941].

A corrupção surge da relação entre os sectore público e privado, verificando-se um aproveitamento a título pessoal dos agentes do primeiro, que decorre de um desvio do exercício da sua autoridade sobre os agentes do segundo.

Raramente existem estatísticas oficiais que se referem a este tipo de fenómeno. Por norma, como os negócios que se realizam, segundo os padrões da corrupção, não são do domínio público ainda que deles se tenha conhecimento, por fontes que têm acesso a fugas de informação (e ainda bem que assim é), o reconhecimento público da sua realização, principalmente, pelo facto dos envolvidos serem pessoas tidas como insuspeitas, raramente acontece, muito menos a sua integração em estatísticas. Por muito corrupto que seja um país, por acção ou omissão do regime político que o dirige, como tudo se passa na sombra, não interessa trazer à luz do dia, números que revelem o grau de corrupção existente, até em face de se tratar, muitas vezes, de uma prática considerada normal e necessária.

Qualquer que seja o sentido e dimensão atribuídos a este fenómeno, a verdade é que a sua presença é um mau presságio e o pior obstáculo ao desenvolvimento económico e social de um país, já que distorce o curso normal dos restantes fenómenos sociais, criando como que uma cultura de falsidade e de dependência ao dinheiro, "passado por debaixo da mesa", e minando a eficiência das instituições e sua

---

[940] Susan Rose-Ackermann, *Corrupção e Governo*, cit., p.27, afirma que "a corrupção é um sintoma de qualquer coisa correu mal na condução de um Estado". Ver Emerson Garcia, *A Corrupção…,* cit., p.25, sustenta que , "a ineficiência estatal, quer seja na esfera legislativa, administrativa ou jurisdicional, é um importante factorde desenvolvimento das práticas corruptas".
[941] Cfr. Kenneth Dye e Rick Stapenhurst, *Pillars of Integrity…*, cit., p.13.

credibilidade perante o desânimo do público em geral[942], que a isso tem de estar subjugado.

É que mal está o país cuja corrupção atinge níveis incomportáveis, ao ponto de se conseguirem favores que atentam contra o meio ambiente, o bem-estar dos cidadãos, privando-os do exercício de direitos fundamentais, a troco de quem paga mais, gerando situações ilegais, onde o dinheiro fala mais alto do que os valores morais e éticos. E a sua proliferação é de tamanha gravidade, principalmente, porque as suas consequências atingem os mais desprotegidos, que constituem a grande massa populacional, retirando-lhes o direito de pelo menos (sobre) viverem com alguma dignidade, já que ao criar barreiras de diversa ordem, a corrupção representa uma ameaça à sua liberdade, pois onde quer que vão ou estejam podem ser vítimas de um poder discricionário, raiando a esfera da arbitrariedade e da ilegalidade e que pode ter origem na ilicitude de um pagamento, que desobstrui um obstáculo, de outro modo intransponível.

1.1. Noção, Causas e Consequências da Corrupção

a) Noção de corrupção

Não é fácil estabelecer uma noção de corrupção, porque brota quer do domínio social, quer do económico como do domínio político e institucional[943]. Por isso, uma definição restritiva poderá levar a correr o risco de deixar de fora condutas, que tocarão qualquer desses domínios e a ser assim, importará procurar-se definir corrupção a partir de fundamentos, determinantes para a sua ocorrência, pelo que poderá dizer-se que a corrupção tem origem no abuso do poder ou num desvio da conduta de quem tem o poder de decisão, dando lugar ao surgimento de infracções,

---

[942] Susan Rose-Ackermann, *Corrupção e Governo*, cit., p.27, sustenta que as instituições que devem estabelecer a relação entre o cidadão e o Estado são utilizadas para o enriquecimento pessoal para a obtenção de lucros por parte do corrupto. Assim também Eduardo Paz Ferreira, …., cit., p. 163, que considera que "a corrupção provoca, inequivocamente, efeitos extremamente negativos no conjunto da economia e das finanças públicas, ainda que haja quem procure ver a existência de vantagens nesse plano, como sejam a de maior celeridade na obtenção de decisões ou até a eliminação de leis e práticas administrativas nocivas para o conjunto de economias."

[943] Cfr. Basga Emile Dialla, *La Lutte Anti-Corruption…*, cit., p.p.124-125. Susan Rose-Ackermann, no estudo a que se refere a nota anterior, aborda a corrupção segundo um plano económico, cultural e político.

tais como, o desvio de dinheiros públicos, a fraude, o pagamento de “luvas”, a escroquerie, o nepotismo, o clientelismo, o tráfico de influências.

O Banco Mundial depois de se ter mantido distante das questões ligadas a causas e consequências da corrupção, principalmente nos países em vias de desenvolvimento, a partir da década de 90 e após ter sido criada, em 1993, a organização Transparência Internacional, por iniciativa de um dos seus representantes em África, passou a dar uma atenção mais significativa à ocorrência deste fenómeno, pelas consequências que gera nas economias dos países onde grassa e prolifera.

Por via desse interesse e importância que passou a ganhar o tema para esta instituição financeira internacional, têm sido desenvolvidos avaliações empíricas e estudos teóricos, que conduziram à emissão de uma noção genérica de corrupção, que parte da ideia da presença de um abuso do exercício de uma função pública com o intuito de obter um lucro ou benefício de ordem material pessoal, tal ideia de exercício abusivo de função pública tanto permite atingir actos de consequências mais circunscritos, perpetrados por funcionários situados a um nível de responsabilidade mais diminuta dentro da hierarquia administrativa, e que em função dessa categoria, se identificam como agentes de actos que configuram a denominada pequena corrupção, mas também compreende ou visa abarcar actos de funcionários médios e superiores e outros situados nos meandros da elite do poder, desencadeando o que se denomina por grande corrupção.

A organização Transparência Internacional adiantou igualmente uma noção de corrupção mais ampla que permite abarcar tanto práticas corruptivas no sector público como no privado, definindo-a como o abuso de um poder organizado, com a finalidade de obter um ganho privado.

Daniel Kaufmann embora aceite a definição, que é dada de corrupção, enquanto o abuso de um serviço público para obtenção de um ganho privado, constatando que numa relação de corrupção os agentes privados entram a repartir responsabilidades com o agente do sector público e, por outro lado, os actos praticados podendo não ser classificados como ilegais, são, no entanto, eticamente reprováveis, passou a definir corrupção como “a privatização da política pública”, segundo a qual, esta última é vista como incluindo o acesso aos serviços públicos. Segundo este autor, tratando-se de uma definição mais neutra, cobre actos que não

sendo necessariamente ilegais não deixam, contudo, de dever ser classificados como corruptos[944].

Jan Isaksen[945] relaciona a corrupção com o conceito de risco fiduciário[946], vindo a considerá-lo como um dos elementos desse risco, distinguindo-a das demais espécies de risco fiduciário, através de dois critérios: a existência de qualquer tipo de ganho para quem a pratica e o acto que dá origem ao ganho seja intencional.

Uma noção de corrupção que se balize no abuso de um poder discricionário ou resulte da falta de probidade no processo de tomada de decisão, parece conter o denominador comum, quer dos actos que se circunscrevem à interacção do sector público e privado com a obtenção de um ganho financeiro pelo primeiro e a remoção de um obstáculo de natureza administrativa pelo segundo, devendo ser o agente corrompido e o agente corruptor, responsabilizados quer por actos que podendo não ser ilegais, são, no entanto, eticamente reprováveis.

Mas, o fenómeno da corrupção em face do seu estado acentuado no seio não só dos Estados, mas até das próprias organizações internacionais e regionais, tem vindo a ser objecto de várias convenções internacionais, visando dotar os Estado membros que as subscrevem, de mecanismos que lhes permitam combater as inúmeras formas sob que ela se pode manifestar, minando a gestão da coisa pública, o que revela que esses Estado membros, perante as consequências nefastas para as suas ordens públicas, causadas por este fenómeno, tomaram consciência de que era necessário criar normas supra-nacionais, que viessem a ser absorvidas pelas ordens jurídicas internas com vista ao seu combate e prevenção como forma de evitar o seu exacerbamento.

Convém, só para citar alguns desses instrumentos, mencionar a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, adoptada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de Março de 1996, a Convenção relativa à Luta Contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados Membros da União Europeia, de 26 de Maio de 1997, a Convenção sobre a Luta Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, adoptada pela Organização para a Cooperação e o

---

[944] Cfr. Daniel Kaufmann, *Myths ans Realities…*, cit., p. 82. Cfr. Daniel Kaufmann e Pedro C. Vicente, *Legal Corruption*, World Bank Institute, 2005.
[945] Cfr. Jan Isaksen, *The Budget Process and Corruption*, 2005, sítio da internet www.U4 no, p. 4.
[946] O risco fiduciário, segundo Jan Isaksen, "cobre todas as razões por que os resultados do orçamento são diferentes do que foi orçamentado e inclui quaisquer perdas de recursos causadas pela corrupção", *The Budget Process…*, cit., p.4.

Desenvolvimento Económico, em 21 de Novembro de 1997, a Convenção Penal sobre a Corrupção, adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 27 de Janeiro de 1999, a Convenção Civil sobre a Corrupção, adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 4 de Novembro de 1999, a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e a Luta contra a Corrupção, adoptada pelos Chefes de Estado e de Governo da União Africana, em 12 de Julho de 2003[947], a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, de 29 de Setembro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 31 de Outubro de 2003[948]/[949], o Protocolo da SADC contra a Corrupção, de 14 de Agosto de 2001.

---

[947] Mais recentemente foi adoptada a Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governação, pela oitava sessão ordinária da Conferência da União Africana, realizada em Adis Abeba, Etiópia, em 30 de Janeiro de 2007. Esta Carta contém importantes orientações e princípios de carácter obrigatório para os Estados que a assinarem, ratificarem e aderirem. Do que se apresenta com interesse para o tema que desenvolvemos, é o facto de no conjunto de princípios ser ressaltada a boa governação e consequentemente, a transparência, a obrigação de prestação de contas e da democracia participativa. No artigo 2.º, que se refere aos objectivos, o ponto 6. determina a instauração, o reforço e a consolidação da boa governação, através da promoção de práticas culturais democráticas, da edificação e consolidação das instituições de governação e a prática do pluralismo e tolerância política; o ponto 9. estabelece ser necessário promover a prevenção e a luta contra a corrupção de acordo com o que se acha estipulado na Convenção da União Africana sobre a Prevenção e a Luta contra a Corrupção adoptada em Maputo, Moçambique, em Julho de 2003; o ponto 10. estipula dever ser promovida a criação de condições necessárias para incentivar a participação dos cidadãos, da transparência, do acesso à informação, da liberdade de imprensa assim como da obrigação de prestação de contas referente à gestão da coisa pública. Ao nível dos princípios que vêm contidos no artigo 3.º, os pontos 7., 8. e 9. reafirmam, respectivamente, "a participação efectiva dos cidadãos nos processos democráticos e de desenvolvimento na gestão dos negócios públicos; a transparência e justiça na gestão dos negócios públicos; a condenação e repressão dos actos de corrupção, as infracções com ela relacionadas e a sua impunidade".
Constitui um dever dos Estados-partes, nos termos o n.º1. do artigo 12.º: "promover a boa governação através da transparência e a obrigação de prestação de contas da gestão". O artigo 13.º determina que os Estados-partes tomem medidas para que se estabeleça o diálogo político e social, bem como a transparência e a confiança entre os dirigentes políticos e as populações.
No âmbito da governação política, económica e social, os Estados-partes comprometeram-se a: reforçar as capacidades dos Parlamentos, encorajar a participação popular e a parceria com organizações da sociedade civil, melhorar a gestão do sector público, melhorar a eficiência e a eficácia da Administração Pública e lutar contra a corrupção, promover a liberdade de expressão, em particular, a liberdade de imprensa (art.º27.º). O artigo 33.º contém as seguintes medidas para a boa governação económica dos Estados-partes: a gestão eficaz e eficiente do sector público, a promoção da transparência na gestão das finanças públicas, a prevenção e a luta contra a corrupção e outras infracções conexas, a gestão eficaz da dívida pública, a utilização racional e sustentável dos recursos públicos, a repartição equitativa da riqueza nacional e dos recursos naturais, a redução da pobreza, a adopção de um quadro legislativo e regulamentar propício ao desenvolvimento do sector privado, a criação de condições propícias à atracção de capitais estrangeiros, a formulação de políticas fiscais para encorajar os investimento, a prevenção e a luta contra a criminalidade, a elaboração, execução e a promoção de estratégias de desenvolvimento económico, onde se incluem parcerias entre os sectores privado e público, a implementação de sistemas fiscais eficazes, baseados na transparência e na obrigação de prestação de contas.

[948] Esta convenção foi objecto de uma resolução da Assembleia Nacional de Angola (resolução n.º20/06, de 23 de Junho), aprovando-a para adesão, e cujos excertos do seu preâmbulo, a título de considerandos, são dignos de serem aqui mencionados: "a corrupção constitui um flagelo que assola

A última Convenção citada, que se aplica à prevenção, investigação e repressão da corrupção (art.º3.º), não contendo uma definição do que seja corrupção, define o conceito de agente público[950] e criminaliza actos que sejam praticados por este, tanto a nível interno, como a nível internacional[951]. Deste modo, no artigo 15.º considera-se que devem ser classificados, através de medidas legislativas adoptadas por cada Estado-Parte, como infracções penais, quando praticados intencionalmente: "a) a promessa, a oferta ou a entrega, directa ou indirecta de vantagens indevidas feita a um agente público, para ele ou para outra pessoa ou entidade, a fim de que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções; b) o pedido ou o recebimento, directo ou indirecto, por parte de um agente público de vantagens indevidas, para ele ou para outra pessoa ou entidade, a fim de que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções." O artigo 16.º deste instrumento determina que cada Estado-Parte adopte medidas legislativas para classificar como infracções penais, os actos praticados intencionalmente que compreendam: " 1. a promessa, a oferta ou a entrega directa ou indirecta de vantagens

---

quase todos os Estados do Planeta, minando os alicerces políticos, culturais, económicos e sociais em que estão assentes as instituições democráticas dos Estados modernos; a corrupção é um fenómeno social que atinge, hoje em dia, foros de verdadeira calamidade nacional e internacional e mina a economia dos países, mesmo os mais desenvolvidos e perturba o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;".

[949] O anterior secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em Dezembro de 2003, na conferência de alto-nível para a luta contra a corrupção afirmava que a "corrupção castiga os pobres, nos países em vias de desenvolvimento, de modo desproporcionado. Ela afecta a sua vida diária por diversas formas, e tende a torná-los mais pobres, negando-lhes a sua participação nos recursos económicos ou a ajuda para salvar a vida. A corrupção coloca os serviços públicos básicos fora do alcance daqueles que não podem pagar subornos. Ao malbaratar os recursos escassos pretendidos para o desenvolvimento, a corrupção também torna difícil encontrar as necessidades fundamentais tais como as de procura pela comida, saúde e educação. Ela cria a discriminação entre diferentes grupos na sociedade, alimenta a desigualdade e a injustiça, desencoraja o investimento e a ajuda estrangeiros, e trava o crescimento. É, por isso, um grande obstáculo para a estabilidade política, e para o sucesso social e o desenvolvimento económico."

[950] Para efeitos da Convenção é agente público: "i) todo aquele que detenha um mandato legislativo, executivo, administrativo ou judiciário num Estado parte, para o qual foi nomeado ou eleito, a título permanente ou temporário, remunerado ou não e independentemente da antiguidade na função; ii) também aquele que desempenhe uma função pública, incluindo para um organismo público ou para uma empresa pública ou preste um serviço público, de acordo com o disposto no direito interno do Estado Parte e conforme o estabelecido na área do direito relevante desse Estado; iii) e ainda aquele que no direito interno de um Estado-Parte é definido como "Agente Público". No entanto, para efeitos de algumas medidas específicas previstas no capítulo II da presente Convenção, por "Agente Público" poderá entender-se aquele que desempenhe uma função pública ou preste um serviço público de acordo com o disposto no direito do Estado-Parte e conforme o estabelecido na área do direito relevante desse Estado Parte."

[951] Além de determinar a criminalização da corrupção pelos Estados-Parte, a convenção considera que devem ser criminalizados: o peculato, a apropriação ilegítima ou outro desvio de bens por um agente público (art.º17.º), o tráfico de influência (art.º18.º), o abuso de funções (art.º19.º), o enriquecimento ilícito (20.º), a corrupção no sector privado (art.º21.º), o peculato no sector privado (art.º22.º), o branqueamento do produto do crime (art.º23.º), a ocultação (art.º24.º), a obstrução à justiça (art.º25.º).

indevidas, feitas a um agente público estrangeiro ou funcionário de uma organização internacional pública, para ele ou para outra pessoa ou entidade, a fim de que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções, tendo em vista obter ou conservar um negócio ou outra vantagem indevida no comércio internacional. 2. (…) o pedido ou o recebimento, directo ou indirecto, por parte de um agente público ou funcionário de uma organização internacional pública de vantagens indevidas, para ele ou para outra pessoa ou entidade, a fim de que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções."

Já no domínio da gestão das finanças públicas, esta convenção determina no n.º2 e 3 do artigo 9.º, que cada Estado Parte deverá "2. adoptar medidas adequadas para promover a transparência e a obrigação de prestar contas na gestão das finanças públicas" devendo incluir nomeadamente: " a) procedimentos para a adopção do orçamento nacional; b) informação atempada sobre as receitas e as despesas; c) um sistema de normas de contabilidade e de auditoria, bem como de supervisão conexa; d) sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e de controlo interno; e, quando apropriado, medidas correctivas em caso de incumprimento dos requisitos definidos no presente número. 3. (…) adoptar as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para preservar a integridade dos livros contabilísticos, dos registos, das demonstrações financeiras ou de outros documentos relativos à despesa e receita públicas e prevenir a falsificação desses documentos."

Apesar de esta Convenção não fornecer uma definição explícita de corrupção, o Ministério Federal Alemão para a Cooperação e o Desenvolvimento (BMZ), em 2001, criticando o conceito clássico de corrupção, procurou definir o conceito no contexto da cooperação para o desenvolvimento, do seguinte modo: "a definição clássica «uso de privilégios por servidores do Estado e aqueles com estatuto ou posição funcional equivalente para benefício pessoal» refere-se primeiramente ao abuso de poder na Administração Pública".

De acordo com a convenção da OCDE sobre o combate ao suborno dos funcionários públicos estrangeiros e as Convenções Criminal e Civil do Conselho Europeu sobre o combate à corrupção, o termo corrupção inclui o suborno activo e passivo de funcionários públicos, quebra de confiança e nepotismo. Contudo, a corrupção pode e é definida de forma mais lata para efeitos da cooperação ao desenvolvimento, como «o comportamento de pessoas inseridas no seio de uma organização com responsabilidades públicas ou privadas, que negligenciam os seus

deveres para adquirir infundados benefícios». Isto significa que o termo integra, não só a esfera pública mas também a esfera privada e semi-pública, padrões éticos na sociedade civil, situações de exploração de posições de confiança praticadas por indivíduos a título privado nos negócios e também na corrupção política."[952]

Igualmente importa chamar, aqui, a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Luta contra a Corrupção[953], que logo no seu preâmbulo manifesta o reconhecimento dos Estado membros com relação ao facto de que "a corrupção mina a responsabilidade pela gestão e a transparência na gestão dos negócios públicos assim como o desenvolvimento sócio-económico do continente;" e o seu convencimento sobre a "necessidade de formular e prosseguir, como assunto de prioridade, uma política penal comum, com base na protecção da sociedade contra a corrupção, incluindo através da adopção da apropriada legislação e das medidas preventivas adequadas". A Convenção, no artigo 1.º dedicado às definições, consagra o conceito de corrupção, com relação ao qual, apenas, estabelece que são "os actos e práticas, incluindo ofensas relacionadas condenadas nesta Convenção". Nos termos do artigo 2.º, constituem objectivos desta Convenção: "1. Promover e fortalecer o desenvolvimento em África por cada Estado-Parte, de mecanismos requeridos a prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção e ofensas congéneres, nos sectores público e privado. 2. Promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados-Parte para assegurar a eficácia de medidas e acções com a finalidade de prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção e ofensas congéneres, em África. 3. Coordenar e harmonizar as políticas e legislação entre os Estados-Parte com com vista à prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção, no continente. 4. Promover o desenvolvimento sócio-económico pela remoção de obstáculos ao gozo de direitos económicos, sociais e culturais, assim como de direitos civis e políticos. 5. Estabelecer as condições necessárias para fomentar a transparência e a responsabilização pelos resultados, na gestão dos assuntos públicos."

---

[952] Apud Walter Eberlei e Bettina Führmann, *Fighting Poverty ans Corruption, Integrating the Figth Against Corruption into the PRS Porcess - Analysis and Recommendations for Development Cooperation*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, commissioned by Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Eschborn, 2004, p.8.

[953] A Convenção consagra num dos artigos finais (artigo 22.º), a criação de um Conselho Consultivo sobre a Corrupção, integrado na União Africana, constituído por 11 membros eleitos pelo Conselho Executivo da União, pelo período de dois anos renováveis, que promoverá, em geral, a adopção e a aplicação das disposições nela contidas.

Esta Convenção estriba-se nos seguintes princípios, contidos no artigo 3.º: respeito pelos princípios democráticos, da participação popular, da legalidade, boa governança, respeito pelos direitos humanos e dos povos conforme disposto na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, da transparência e da responsabilização pelos resultados na gestão dos assuntos públicos, da promoção da justiça social e da condenação e rejeição de actos de corrupção e outras ofensas congéneres e da rejeição à sua impunidade.

O n.º1 do artigo 4.º que tem por epígrafe "âmbito de aplicação" descreve quais os actos de corrupção e ofensas congéneres, que caem na sua alçada: a solicitação, a aceitação, a oferta ou garantia de oferta, directa ou indirecta, por um funcionário público, de quaisquer mercadorias ou valores em dinheiro, ou outro benefício, tais como prendas, favores, promessas ou vantagens para si ou para terceira pessoa, em troca de qualquer acto ou omissão na realização das suas funções públicas (alíneas a) e b)); qualquer acto ou omissão no desempenho dos deveres de um funcionário público ou de qualquer outra pessoa, com a finalidade de obter ilicitamente benefícios para si ou terceira pessoa (alínea c); o desvio por um funcionário público ou por qualquer outra pessoa, para fins distintos dos que tenham sido previstos, em proveito próprio ou de terceira pessoa, de qualquer bem que pertença ao Estado e suas instituições, ou a uma instituição independente, ou a uma pessoa, e que tal funcionário tenha recebido, por virtude da sua posição (alínea d); a oferta ou doação, promessa, solicitação ou aceitação, directa ou indirecta, de qualquer vantagem indevida para ou por qualquer pessoa que dirija ou trabalhe, qualquer que seja a função, numa entidade do sector privado, para si próprio ou para qualquer pessoa, de modo que ele ou ela aja, ou se abstenha de agir, com violação dos seus deveres (alínea e)); a oferta, a doação, solicitação ou aceitação, directa ou indirecta, ou promessa de qualquer vantagem indevida para ou por qualquer pessoa que declare ou confirme que ele ou ela é capaz de exercer uma influência indevida sobre a decisão de qualquer pessoa que exerça funções no sector público ou privado relacionadas com essa situação, se a vantagem indevida é para si próprio (a) ou para alguém, assim como o pedido, recebimento ou aceitação de oferta ou de promessa relativa a tal vantagem, relacionada com essa influência, se a influência é ou não exercida ou se a suposta influência se dirige ou não ao resultado pretendido (alínea f); o enriquecimento ilícito (alínea g)); o uso ou o encobrimento dos procedimentos derivados de qualquer dos actos referidos no presente artigo (alínea h); a participação como autor, co-autor, agente, instigador,

cúmplice ou encobridor de facto, ou por qualquer outro modo que actue em comissão ou tentativa de comissão, em colaboração ou conspiração para praticar, qualquer dos actos referidos no presente artigo (alínea i)).

No que concerne ao conjunto de medidas legislativas, que os Estado membros da Unidade Africana acordaram, deverem ser introduzidas nas legislações de cada um deles, o artigo 5.º refere-se à necessidade de tais medidas visarem: o estabelecimento de todas as condutas reprováveis, consagradas na Convenção, e correspondente combate; o estabelecimento, o fortalecimento e a manutenção de autoridades e instituições independentes de combate à corrupção; o fortalecimento do controlo nacional das empresas estrangeiras que se estabeleçam no território de um Estado-Parte de modo a sujeitá-las à legislação nacional em vigor; a criação, manutenção e fortalecimento da contabilidade e auditoria interna e sistemas de registo na arrecadação das receitas públicas e realização das despesas e nos procedimentos no emprego, obtenção e gestão de bens e serviços públicos; a protecção dos informadores e testemunhas que forneçam dados sobre práticas corruptivas e condutas relacionadas, promovendo a protecção das suas identidades; a salvaguarda da segurança aos cidadãos que relatem casos de corrupção, de modo a que não receiem ou tenham medo de represálias; a punição de delatores de condutas de corrupção com relação a pessoas inocentes; o fortalecimento de mecanismos que promovam a educação das populações com respeito ao bem e interesses públicos, à consciência sobre o combate à corrupção e práticas congéneres, através da inclusão de programas de educação e sensibilização dos órgãos de comunicação social e à promoção de um ambiente propício ao respeito pelos valores éticos.

A Convenção consagra, no artigo 7.º, medidas sobre como devem ser combatidas a corrupção e outras práticas relacionadas, no serviço público[954]: a declaração de rendimentos ou de fortuna pelos funcionários públicos aquando da tomada de posse do serviço público, a criação de uma comissão ou um órgão similar encarregue de elaborar um Código de Conduta e implementar a sua aplicação e sensibilizar a treinar os funcionários públicos no que respeite a valores éticos e desenvolvimento de medidas disciplinares e procedimentos de investigação sobre actos de corrupção e outras condutas com vista a responsabilizar os seus agentes, a garantia de transparência, igualdade e eficiência na gestão de procedimentos de

[954] Em face do estado em que se encontram os Estado membros em matéria de corrupção e outras condutas de má governação, estas medidas, onde nada exista, têm de ser cumulativas.

ofertas e aquisições no serviço público, a não admissibilidade de imunidades relativas a funcionários públicos que constituam obstáculo à investigação de alegações contra eles, e à acusação desses funcionários, tendo em atenção a legislação interna.

Resta-nos agora fazer menção do Protocolo da SADC contra a Corrupção, cuja definição de corrupção abarca tanto a corrupção no sector público como no privado.

O conceito de corrupção é definido do seguinte modo: "qualquer acto referido no artigo 3.º e inclui suborno ou qualquer comportamento em relação a pessoas cometidas de responsabilidades no sector público ou privado que violam os seus deveres, enquanto funcionários públicos, empregados privados, agentes independentes ou outras relações dessa natureza e que tenham em vista obter uma vantagem indevida de qualquer natureza para eles ou para outros." (art.º 1.º).

O objectivo primordial deste instrumento consiste no melhoramento e harmonização das leis anti-corrupção ao nível da região. Nos termos do artigo 7.º, os Estado membros comprometem-se em "desenvolver e harmonizar as suas políticas e legislações internas para alcançarem os objectivos do Protocolo".

Em termos mais específicos, o Protocolo encerra quatro objectivos:

1. A prevenção, detecção e condenação da corrupção nos sectores público e privado;

2. A promoção e facilidade de cooperação entre os Estado membros para apoio à prevenção, detecção e condenação da corrupção em todos os sectores;

3. A criação de uma estrutura para a harmonização de políticas e legislação contra a corrupção;

4. O estabelecimento de padrões que permitam medir periodicamente, através de exames comparativos, o desempenho dos Estado membros no combate à corrupção.

De acordo com o artigo 3.º, o conceito de corrupção abarca as seguintes situações:

a) A solicitação ou a aceitação de suborno, directa ou indirectamente, por um funcionário público;
b) A oferta ou garantia de suborno, directa ou indirectamente, a um funcionário público;
c) O cumprimento ou não cumprimento por um funcionário público, com o objectivo de ganhar indevidamente benefícios pessoais ou para terceiros;

d) O desvio por um funcionário público de qualquer bem móvel ou imóvel, dinheiro ou valores mobiliários que pertençam ao Estado, a uma entidade independente, ou a uma pessoa singular, desde que tal funcionário tenha recebido por virtude da sua posição, para fins de Administração guarda ou por outras razões, em benefício pessoal ou de terceiros;

e) A oferta ou entrega, a promessa, o pedido ou a aceitação, directa ou indirectamente, de qualquer vantagem indevida por uma pessoa que trabalhe para uma entidade no sector privado de modo a induzir à prática de uma conduta irregular;

f) A oferta, entrega, solicitação ou aceitação directa ou indirectamente, ou promessa de qualquer vantagem indevida a ou por qualquer pessoa para induzir certa pessoa a exercer qualquer influência irregular sobre uma decisão tomada por outra pessoa, subordinada ou superior, que desempenhe funções no sector público ou no sector privado, se essa vantagem indevida for em seu proveito próprio ou de alguém, assim como o pedido, o recebimento ou a aceitação de oferta ou promessa de tal vantagem, tendo em vista a influência, mesmo se ela não for exercida, ou se não for exercida com êxito, essa influência;

g) O uso fraudulento ou o encobrimento de processos de corrupção (lavagem de dinheiro/bens).

O Protocolo penaliza igualmente a participação em transacções corruptivas, a título de agente, instigador, cúmplice ou encobridor.

O artigo 4.º contém o compromisso que os Estado membros assumiram em adoptarem medidas internas para prevenir a corrupção, tais como: padrões de conduta para o correcto exercício de funções públicas, assim como os mecanismos adequados para garantir esses padrões; mecanismos para promover o acesso à informação de modo a facilitar a erradicação e eliminação de oportunidade de corrupção; sistemas de protecção a pessoas que de boa-fé denunciem actos de corrupção; leis para punir os que façam denúncias de má-fé contra pessoas inocentes; criação de instituições responsáveis pela implementação de mecanismos para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; mecanismos para encorajar a participação, pelos órgãos de informação, sociedade civil e organizações não governamentais, nos esforços para prevenir a corrupção, mecanismos para promover a educação pública e a consciência para o combate à corrupção.

A harmonização da legislação interna e de políticas entre os Estado membros implica também que sejam criadas estruturas domésticas para o combate à corrupção[955].

b) Causas e Consequências da corrupção.

A corrupção tem encontrado terreno fértil perante um conjunto de situações que se instalam no seio da sociedade humana e que vão ganhando maior ou menor expressão, consoante o modo como essa sociedade é regida politicamente e de como se acha estruturada administrativamente.

Embora preponderante, nem sempre o factor desenvolvimento económico é determinante para avaliar o grau de corrupção de um dado país. Há países que, como se sabe, encontram-se dentre os denominados países do primeiro mundo, mas que apresentam índices de corrupção extremos, podendo dizer-se, até, que são campeões em corrupção, como é exemplo a Itália. Porém, há que reconhecer que maioritariamente a corrupção se instalou e perdura, em países em vias de desenvolvimento, de que são exemplo, países africanos, latino-americanos e asiáticos, mas também, países de economias em transição, e de um modo geral, os países do antigo bloco do leste[956].

As situações que originam o surgimento da corrupção, embora vastas, podem ser elencadas a partir de matrizes que comuns: a aposta numa concepção materialista e materializante da vida, onde a acumulação de dinheiro em abundância, a posição social e a ostentação assumem um papel preponderante[957]. Em consequência da assunção de uma tal concepção, os pilares em que assenta a sociedade constroem-se em torno de valores e objectivos, que apenas visam dar-lhe corpo e, por isso, se incorporam em cada sector da vida social.

---

[955] Mais adiante cuidaremos de ilustar como em cada Estado membro esta matéria tem sido tratada, e bem assim o que tem sido feito a nível legislativo.

[956] Cheryl W. Gray e Daniel Kaufmann, *Corrupción…*, cit., p. 9, defendem que nestes países a corrupção é generalizada, "não porque a sua população seja distinta da dos outros países, mas porque neles as condições são propícias" registando-se uma apetência muito grande pela obtenção de rendimentos, exacerbada pela pobreza e pela fraca remuneração da Administração Pública. Julgamos que aqui os autores estarão a referir-se à denominada pequena corrupção, uma vez que a grande corrupção é praticada por pessoas que embora já tenham obtido rendimentos significativos, nem por isso se coíbem de continuar a embolsar à custa do erário público.

[957] Cfr. Basga Emile Dialla, *La Lutte Anti-corruption…*, cit., p.124.

Assiste-se, deste modo, dentre outras particularidades, que passam a caracterizar o relacionamento dos indivíduos, enquanto sujeitos da complexa relação administrador-administrado: à institucionalização de uma cultura de poder e à existência de um poder concentrado; à ambição pela riqueza e à aspiração ao prestígio social, decorrente dessa riqueza, e não da nobreza de actos, visando contribuir para o bem comum; ao excesso de discricionariedade administrativa e de restrições comerciais; à existência de monopólios; à instalação do nepotismo[958]; à má organização do aparelho administrativo, que pode conduzir à falta de transparência e à agonia institucional; à remuneração insuficiente dos agentes administrativos, tornando-os cativos de subornos e extorsões; à debilidade do aparelho judicial; à falta ou débil prestação de contas[959] e a consequente desresponsabilização[960]; à fraqueza e inoperância da sociedade civil que se acentua e “notabiliza” quando o seu grau de ignorância não lhe permite questionar a respeito do exercício e dos limites colocados arbitrariamente, ao exercício dos seus direitos.

Quando os valores da sociedade ao nível da super estrutura do Estado apontam para uma escalada feroz em prol da riqueza excessiva, em detrimento das necessidades passadas pela maioria dos seus concidadãos, instalam-se generalizadamente novos valores, contrários ao interesse comum[961], prejudicando, principalmente, todos os que não fazem parte do círculo político donde parte essa inversão de valores ou os que não dispõem de recursos financeiros para fazer face às exigências que lhes são impostas, fruto daquela inversão.

---

[958] Exemplos recentes da história de países onde esta prática atingiu o estatuto de norma de conduta, espelham bem em que medida a concentração do poder, no seio de um líder e sua família, foi prejudicial para o normal funcionamento das instituições desses países e para a criteriosa gestão dos recursos públicos, afectada pelo seu desvio, em benefício próprio, e sua delapidação, em detrimento do desenvolvimento.

[959] O mecanismo da prestação de contas ou não é desencadeado ou é desencadeado, em casos muito contados, e muitas vezes já sem oportunidade de sentir qualquer efeito. Modernamente este mecanismo permite avaliar o grau de cumprimento das metas determinadas no exercício de cada função, conduzindo à responsabilização de quem ocupa tal função, sempre que os resultados da sua execução demonstrem que por actos ou omissões, com culpa ou culpa grave, não se verificaram ou ficaram aquém das metas preconizadas. Aliada à prestação de contas e de modo a que esta seja obtida de modo mais fiável, está a auditoria, técnica prescrutadora das boas e más práticas, funcionando como um travão para evitar o desperdício e o abuso dos fundos públicos, e contribuindo para impedir que estes sejam desviados para fins privados e outros fins, que não os previstos.

[960] A impunidade de quem tem o dever de realizar certos actos de gestão e liderança, com consequências para os outros, permite hoje mascarar práticas que são lesivas do interesse comum, deixando rastos de falta de integridade, que minam os pilares do crescimento e do desenvolvimento económico.

[961] Assim o admite Emerson Garcia, *A Corrupção…*, cit., p.27, quando diz : “além disso, a corrupção no ápice da pirâmide hierárquica serve de factor multiplicador da corupção dentre aqueles que ocupam posição inferior, desestimulando-os a ter conduta diferente”.

Há que não esquecer que a corrupção é apenas uma das formas de má governação. Sem dúvida, ela é demonstrativa da falta de comando ou descoordenação no comando[962], pois gera a confusão, e, no meio desta, é mais fácil ignorar o que está mal, como mais fácil se torna usurpar os recursos públicos, sem o temor de uma futura contestação, porque em abono da verdade se diga não existe, então, e certamente, organização para tanto.

Normalmente, a corrupção, ao nível da super estrutura, é diferente da corrupção praticada com relação ao comum cidadão no seu quotidiano, a denominada pequena corrupção, que, contudo, não é menos grave. Tal diferença resulta do facto de no primeiro nível se colocar o aproveitamento em benefício próprio de recursos financeiros e/ou patrimoniais públicos vultuosos, que seriam destinados, "*prima facie*" e prioritariamente a satisfazer necessidades colectivas, e não interesses e necessidades, de indivíduos ou de grupos que, porque ocupando estrategicamente certas funções, aos mesmos têm mais fácil acesso[963]/[964].

Ao ser praticada a grande corrupção por políticos e altos responsáveis de um país, estes personificam um exemplo aos demais cidadãos, contribuindo, assim para o

---

[962] Tal como sustenta Emerson Garcia, *A Corrupção…*, p.71, "a corrupção, em verdade, corrói o próprio alicerce do Estado de Direito, pois associa as instituições à ilicitude, transmudando em corriqueiro aquilo que, por essência, é excepcional. Aquilo que é formalmente ilícito passa a ser materialmente lícito, já que incorporado aos padrões comportamentais de grande parte da população".

[963] Há quem entenda que existem, nesta classificação do fenómeno de corrupção, três formas: a pequena, a grande e o "looting". Segundo este ponto de vista, a pequena corrupção envolve montantes de dinheiro relativamente mais baixos ou presentes, que são entregues a um fucionário público menor, no seio da organização ou sistema no qual a transacção tem lugar. A grande corrupção muitas vezes envolve homens de negócios e membros ou funcionários superiores do Governo e os montantes que se movimentam são muito significativos. O "looting" tem sido descrito como delinquência económica em larga escala. Ele difere da pequena e da grande corrupção porque faz envolver um tipo de negócio cujos números são muito altos, ao ponto de gerar implicações de ordem macroeconómica. Diz-se que o empenho na prática do "looting" é muitas vezes político e ele aparece sob a direcção ou com a aquiescência de políticos importantes, num determinado país. Exemplificando a diferença entre grande corrupção e o "looting", tome-se o caso da construção de uma estrada orçada num milhão de dólares, enquanto que na grande corrupção o ministro pode receber uma "comissão" de 100.000 dólares, sendo que a estrada é construída sem que a sua qualidade reflicta o custo, no caso do "looting" existe premeditação na sua prática, pois, cria-se, por exemplo, um projecto governamental para o qual são transferidos e gastos recursos, mas o projecto não é para ser acabado, muitas vezes, não passando do seu começo, ou nem isso. Cfr. *The Link between Corruption and Poverty: Lessons from Kenya Case Studies*, the African Centre for Economic Growth, Nairobi, 2000, p. 2.

[964] Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979*-1999, 2001, apud Walter Eberlei e Bettina Führmann, *Fighting Poverty and Corruption…*, cit., p.12, é um dos autores que aborda a ideia do "neopatrimonialismo" defendendo tratar-se de um sistema institucionalizado nos países em vias de desenvolvimento e principalmente nos países da África Subsaariana, e que tem sido definido: como o uso público de recursos para assegurar o poder das elites políticas.

fenómeno social da imitação, instaurando-se, então, uma cultura de corrupção[965]. Numa situação extremada, pode resultar numa paralisia sistémica, a que Durkheim chamaria de “anomia”, significando, a ocorrência de uma desregulação geral, onde mesmo os actos delituosos, até os mais flagrantes ficam impunes. O estado de anomia não só entrava o desenvolvimento de um país, como constitui uma grave ameaça para a sobrevivência da sociedade[966].

Há necessidade de que os responsáveis e dirigentes de um país, ao invés de “estarem na boca do povo”, como pessoas de índole duvidosa, devam demonstrar exemplos de integridade aos seus concidadãos, de modo a que estes passem a sentir temor, relativamente à violação das regras formais, sob que se conduz a sociedade, sabendo que o cumprimento das leis é para todos e não só para os administrados, e dentre estes, os mais desprotegidos financeiramente.

Constatada a corrupção ao mais alto nível, deve haver a ombridade suficiente para apontar o dedo a quem se inscreva nesse clube, para que nem toda a direcção do Estado seja colocada no mesmo compartimento. Terá de haver coragem política para retirar essas pessoas do comando e sujeitá-las à responsabilização pela prática de actos nocivos ao interesse público. Só agindo deste modo se instalará a credibilidade na direcção de um país dilacerado pela corrupção.

As causas acima referidas demonstram que a corrupção é um fenómeno que começa e acaba na mistura entre o exercício de um poder público ou privado e na obtenção de dinheiro ou de um qualquer benefício de forma sinuosa, podendo esta ganhar foros de ilicitude. Desta simbiose resultam inúmeras consequências para os países onde a corrupção assume ser um lugar comum, e cuja imprescindibilidade só é compreensível, quando exista um vazio institucional.

Embora inevitável, pela falta de probidade e integridade moral no exercício de cargos públicos é dificilmente combatível, principalmente, em sociedades onde existem condições para o seu enraizamento de modo globalizado. A corrupção tem sido considerada um fenómeno nocivo, pondo em causa a eficácia económica e a equidade social, porque mina os objectivos de desenvolvimento económico-social e

---

[965] No mesmo sentido Eduardo Paz Ferreira, …, cit., p. 163, que referindo-se às consequências nefastas da corrupção afirma: “(…) parece evidente que a corrupção conduz à promoção da ineficiência e ao desperdício na utilização dos recursos disponíveis, levando à realização de obras inúteis ou ao desenvolvimento de programas de apoio desnecessários, encarecendo os fornecimentos do Estado ou diminuindo-lhes a qualidade, provocando uma quebra das receitas públicas e introduzindo desmotivação no sector público” (ao que nós acrescentamos) – e na própria sociedade civil –.

[966] Cfr. Basga Emile Dialla, *La Lutte Anti-corruption…*, p.124.

priva os cidadãos mais necessitados de beneficiarem de serviços públicos, pelo facto de não poderem "pagar luvas" para a sua obtenção[967].

Numa análise mais detalhada às consequências da corrupção do ponto de vista económico, esta representa um factor de retrocesso e de permanente adiamento do crescimento económico[968], além de que provoca um aumento das despesas públicas, pela sua imputação ao erário público, pelos funcionários corruptos, uma diminuição das receitas públicas, fundamentalmente dos impostos, pela verificação de amplas margens de evasão fiscal, por contribuintes que tenham capacidade contributiva, e embora podendo pagar os seus impostos, preferem subornar os funcionários do fisco, ao invés de os pagaram, além disso aponta para uma retracção do investimento estrangeiro, que receia a falta de regras, impedindo a captação de capitais externos que contribuem para o desenvolvimento, e ainda um aumento da dívida pública.

Mas, a corrupção não desfere, apenas, duros golpes ao nível das questões económicas e no plano social. Como se disse, põe em causa a equidade social, dado que gera uma redistribuição desigual dos rendimentos, aumentando a clivagem entre os que podem pagar subornos e satisfazer extorsões, e os que não podem, por falta de recursos financeiros, sendo estes últimos, por norma, os cidadãos de um estrato social mais pobre, mas também menos instruídos, em termos educacionais.

Por outro lado, a utilização de fundos públicos para benefício pessoal pelos funcionários de alto nível do Estado e ainda a aceitação de subornos e a exigência de extorsões por parte dos funcionários públicos em qualquer dos níveis da hierarquia administrativa, fragiliza as instituições e conduz ao seu descrédito.

---

[967] Cfr. Basga Emile Dialla, *La Lutte Anti-corruption…*, p.125.

[968] Vito Tanzi e Hamid Davoodi, *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF, Fiscal Affairs Department, W.P./97/139, Outubro, 1997, p.p.8-9, analisam, neste estudo, o impacto da corrupção no investimento e no crescimento económico e sustentam que a grande corrupção está associada a funcionários de alto nível e figuras políticas que autorizam projectos que envolvem avultadas somas de capitais e escolhem as empresas que lhes podem proporcionar as "comissões" e outras vantagens, distorcendo, assim, todo o processo de decisão ligado ao orçamento de capital.

Dizem ainda que a corrupção pode distorcer a relação entre o "input" de capital e o "output", gerado por esses capital, aumentando, assim, o "ratio" do "output" de capital. Além disso, a distorção no orçamento de capital dá origem ao surgimento de "elefantes brancos" e "catedrais no deserto". Isto acontece quando a corrupção desempenha um papel relevante na selecção de projectos e empresas a contratar. Nestes casos, as despesas de capital nunca podem gerar os resultados projectados e esperados (evidencia-se um aumento astronómico da despesa pública, sem resultados palpáveis – afirmação nossa).

Chamam ainda a atenção para o que sucede em alguns países, onde se observam situações em que as infra-estruturas existentes se deterioram, enquanto se realizam novos projectos. Em casos de extrema corrupção, a manutenção de infra-estruturas físicas é intencionalmente reduzida (ou pura e simplesmente não se faz, dizemos nós) para que elas se deteriorem rapidamente, a ponto de necessitarem de serem reconstruídas, permitindo, assim, que altos funcionários tenham a oportunidade de extrair outra "comissão" da empresa que se responsabilizará pelo projecto.

A corrupção é um factor que permite que as pessoas de maiores recursos financeiros pratiquem a evasão fiscal, pois inibem-se de declarar os seus rendimentos para não serem tributados ou simplesmente, retiram uma grande parte deles dos seus países de origem, abrindo contas "*off-shore*", aplicando-os em outros mercados financeiros ou adquirindo bens imóveis em praças estrangeiras. Rose-Ackerman cita que estudos feitos em alguns países africanos, na Gâmbia, Moçambique e Ghana "sugerem que a corrupção permite aos ricos evitarem os impostos"[969].

Nos países africanos, a ineficiência dos serviços, devido à pobreza de investimentos na educação e formação da população, os baixos salários que se paga ao servidores do Estado e o ambiente de pobreza geral incentivam a existência de elevados níveis de corrupção. Quanto maior a taxa de analfabetismo, maior o nível de corrupção (pequena ou "branca")[970]. O ambiente de confusão administrativa e a grande apetência para a formação de fortuna fácil encontram um terreno fértil em ambientes de pobreza e inexistência de valores educacionais (ou medíocres) para a instalação da grande corrupção, que envolve os decisores políticos.

A corrupção acoberta situações numa sociedade onde falta tudo. Angola é disso exemplo após a independência: começou pela fraca formação profissional de funcionários públicos que assumiram funções de responsabilidade e a admissão de funcionários sem experiência profissional, pela necessidade de prover os lugares deixados pelos portugueses, a que se seguiu o pagamento de salários extremamente baixos, limitados pelo tecto do salário presidencial, aos quais foram retirados vários subsídios e regalias, a gestão das questões cambiais, balizada numa taxa de câmbio fixa, fez com que se vivesse numa economia de ficção, a falta de produção e de produtividade aliadas a este e a outros factores no seu conjunto fizeram desencadear o surgimento de um mercado paralelo ou não oficial ou informal, que surgiu na base de desvios de bens e produtos do circuito formal (os bens e produtos do mercado formal chegavam apenas a alguns, às elites da altura)[971], que funcionava de modo burocratizado, tendo aquele passado a ser reflexo da economia real e a satisfazer as necessidades básicas das populações.

---

[969] Cfr. Susan Rose-Ackerman, *Corrupção & Governo*, cit., p. 41.

[970] Como afirma Emerson Garcia, *A Corrupção…*, cit., p.39, "(…) povo ignorante não se insurge contra o agente corrupto, o agente corrupto desvia recursos públicos e os afasta das políticas de concreção, o povo fica mais ignorante e dependente daquele que o lesou, sendo incapaz de romper o ciclo (…)".

[971] O funcionamento do mercado informal, nos seus primórdios, foi palco de permuta directa de bens, em consequência da desvalorização da moeda local e da taxa de câmbio fixa praticada na época.

Estas e outras distorções juntaram-se a uma cultura de deixar que as coisas se resolvessem espontaneamente por si, com a perda de valores como a dignidade, a integridade, o brio profissional, pelo que passou a assistir-se à troca de serviços por favores remunerados, no exercício de funções públicas. Cada funcionário habituou-se a vender os seus serviços, individualmente, e não a título institucional, respondendo com mais ou menos rapidez, sob dependência do que o interessado lhe possa pagar. Instalou-se uma cultura de vida, acima da capacidade financeira de cada um e, como se assistiu a um enfraquecimento do papel regulador e disciplinador do Estado, a ética e a moral foram passando à história, destas restando resquícios que insistem em não desaparecer, porque existem (felizmente!) forças, na sociedade civil, que conseguem estabelecer um certo contra-peso, ainda que de modo ténue.

Parece que, embora a corrupção assuma particularidades em cada país onde se instala, as suas causas e consequências estão identificadas de um modo geral, sendo fundamental, contudo, que se proceda à sua eliminação ou que pelo menos se declare um combate, que conduza à sua diminuição, embora, nada disto se consiga se não houver o envolvimento de todos os sectores da sociedade, com principal destaque para a sociedade civil e o sector privado e bem como da comunidade internacional.

Ao nível interno de cada país haverá de ser evidenciada vontade política de lutar contra a corrupção, vontade que não se pode dissociar da força que representa a sociedade civil, encetando reformas que devem ocorrer de fora para dentro e não de dentro para fora, se observadas no interesse dos destinatários, o que significa dizer que devem ser realizadas, tendo em atenção que os seus destinatários são os cidadãos e que é ao serviço destes que devem ser colocados os novos procedimentos e não para melhor servir os objectivos de quem administra.

A maior parte das vezes, as reformas são realizadas sem que se perca tempo com o seu impacto sociológico, tudo funciona sob a aplicação de regras "*standard*", em uso no país A ou no país B e, que por isso, se julga virem a alcançar bons resultados no país C. Muito se fala acerca de corrupção, como uma perversão que afecta a sociedade no seu todo, mas, para o seu combate devem ser encontradas as suas causas em concreto, devendo ser atacadas e não apenas os seus efeitos, como por vezes acontece. Para isso tem de haver coragem política para detectar tal "cancro" e evitar a criação de "metástases". Contudo se estas já existirem, contrariamente ao cancro anatómico, que quando atinge o grau quatro, é incurável, no plano social, a corrupção por mais enraizada que se encontre, tem sempre solução, caso haja vontade

política para pôr em prática o conjunto de medidas drásticas destinadas à sua regressão, porque o organismo social arrasta-se por gerações e gerações e então é necessário que se comece, durante a permanência de certa geração, em que a agudeza do fenómeno foi detectada, para que os vindouros dêem continuidade a esse combate, até que se notem melhorias no tecido social e político.

Mas, que tipo de reformas deve ter lugar para combater a corrupção na Administração Pública e mais propriamente aquela que fere os princípios de uma boa gestão dos recursos públicos, e quais serão os pressupostos que a ela devem presidir?

Antes de mais, atendendo ao facto de que a corrupção provoca consequências nefastas no plano económico, político, social e institucional das sociedades actuais, que em grande parte se qualificam por democráticas, é importante que se diga que a admissibilidade, e a proliferação ou ainda a aceitação da sucessão de fenómenos de corrupção, debilita o exercício democrático dessas sociedades[972]. Como afirma Benoît Chevauchez "no plano político a corrupção perverte o funcionamento normal da democracia. Com efeito, uma decisão pública tomada pela Administração (…) por outros motivos que não seja o interesse público e com violação dos mecanismos que o aparelho de Estado cria em nome da democracia, é estruturalmente uma negação da democracia."[973].

De facto, a verdadeira democracia é aquela em que não se finge que não se vê o que está mal, nem o que prejudica o cidadão comum. A verdadeira democracia é aquela que não se faz rodear de mistérios e que não precisa de crescer por mor deles.

Como constatam Chéryl Gray e Daniel Kaufmann, a corrupção "é um sintoma de que existem problemas económicos, políticos e institucionais fundamentais e o seu combate com eficácia, significa abordar essas causas básicas"[974]. A abordagem de qualquer destes problemas, no intuito de combater a corrupção faz eleger três importantes pressupostos: a informação, a prevenção e a sanção.

Mais atrás, quando nos referimos à transparência no processo orçamental, fizemos menção de que a informação era um factor de extrema importância para o

[972] Na opinião de Emerson Garcia, *A Corrupção…*, cit., p.21: " a corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. (…) um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum pelos cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o poder público".

[973] Cfr. Benoît Chevauchez, *Corruption et Gestion Publique*, Revue Française de Finances Publiques n.º69, Março 2000, p.88.

[974] Cfr. Chéryl Gray e Daniel Kaufmann, *Corrupción y Desarrollo…*, cit., p.10.

conhecimento dos actos praticados pelos Governos e suas Administrações Públicas, de modo a permitir que o público em geral possa ter acesso aos procedimentos que os precedem e justificam, tornando-o capaz de avaliar sobre a sua justeza, perante o interesse público.

Por isso falámos na necessidade da divulgação dessa informação poder ser realizada livremente, requerendo-se para o efeito a aprovação do quadro legal que estabeleça os parâmetros a partir dos quais a referida informação deva ser divulgada, qual o tipo de informação que deve chegar aos cidadãos, através de que meios e a finalidade que se pretende alcançar com a sua publicitação. Quanto menos secretismo houver na passagem de informação aos cidadãos, menores serão os riscos de abusos da discricionariedade dos actos dos funcionários administrativos públicos, situados em qualquer nível, havendo em consequência menos riscos de práticas de corrupção.

É, no entanto, necessário que, por um lado, o quadro legal sobre a divulgação de informação seja aberto e que por outro, na prática tal abertura venha a ser concretizada, começando, desde logo, pela criação de mecanismos, que permitam aos Governos e suas Administrações recolher e dar tratamento a dados relativos aos procedimentos administrativos e às tomadas de decisão.

Porém, a abertura do processo de divulgação da informação, coloca igualmente a necessidade de haver abertura na avaliação dessa informação e torna-se necessário, que haja quem esteja em condições de a executar. E é aqui que o papel de uma imprensa livre e independente pode emprestar uma útil contribuição para o esclarecimento dos cidadãos, levando-os a tomarem consciência, muitas vezes, dos seus direitos e da necessidade de se constituírem em organizações que defendam esses mesmos direitos de forma mais institucionalizada[975]/[976].

---

[975] Susan Rose-Ackerman, *Corrupção & Governo*, cit., p.p. 222-223, alerta para o facto de a liberdade de imprensa ser um meio essencial de controlo, em países onde não existem mecanismos para limitar a acção de políticos e burocratas, defendendo ainda que ela tornar-seá enfraquecida, quando estiver ligada ou depdendente de partidos políticos. Acrescenta que nos países pobres onde se verifiquem grandes níveis de analfabetismo, apesar de o papel da imprensa ser mais limitado, pode, contudo, contribuir para esclarecer os cidadãos sobre os aspectos de governação, mas também levar ao conhecimento dos Governos quais as reais necessidades dos cidadãos e o que eles pensam dos seus Governos e ainda o que deles esperam.

[976] Segundo Chéryl Gray e Daniel Kaufmann, *Corrupción y Desarrollo*, cit., p.10, a cultura do segredo, em muitos países, tem contribuído para que os actos de corrupção praticados por elites e políticos não sejam divulgados e por isso aconselham a que se faça uma análise cuidadosa de todos os dados que se obtenham, de modo a sensibilizar o público, a fim de de promover um combate eficaz à corrupção.

A ideia de prevenir a corrupção cobre o conjunto de medidas que visem tanto reduzir as práticas já instaladas, como evitar que estas ganhem maiores proporções ou ainda o surgimento de outras formas mais exacerbadas de corrupção.

A prevenção da corrupção tem um amplo espectro, pois consiste na redução de oportunidades que possam originar a ocorrência de práticas corruptivas e corruptas, que minem quer aspectos políticos, económicos e institucionais, e para isso há que apontar vias, designadamente, para que: os financiamentos de partidos políticos sejam efectuados de modo organizado e transparente, haja redução de requisitos para a obtenção de licenças para o funcionamento de novas empresas e realização de investimentos, se verifique a redução de obstáculos ao comércio internacional, a eliminação de monopólios e haja observância das regras sobre a privatização de bens do Estado, a aplicação transparente de regras de disciplina e controlo do sector bancário, a intervenção administrativa seja mais limitada, que os poderes sejam mais repartidos, e, para que haja mais discernimento na selecção, rotação e remuneração dos funcionários públicos[977].

Fundamentalmente, a prevenção há-de consistir em imprimir transparência na actividade governativa e administrativa na relação mantida com o cidadão e o sector privado, mas também na própria actividade da escolha política, por ocasião de actos eleitorais, fazendo-se com que surja uma cultura de combate à corrupção, e que se faça prevalecer sobre esta os valores morais, que ela se encarrega de fazer desaparecer.

Apesar da sanção de certa forma poder integrar a prevenção, considerada esta num amplo sentido, nada impede que seja observada nas suas particularidades como factor essencial para o combate a práticas corruptivas, pelo impacto que cria a aplicação de medidas punitivas, previstas na lei. Contudo, para que essa aplicação ocorra de modo eficaz, importa que o sistema judiciário funcione de modo independente, sistematizado, íntegro e célere.

A existência de leis que punam actos de corrupção, embora possa ser um bom começo para o seu combate, não significa que essa legislação seja ou esteja a ser aplicada integralmente[978], sendo que, por vezes, ela é propositadamente ignorada e

---

[977] Cfr. Chéryl Gray e Daniel Kaufmann, *Corrupción y* Desarrollo, cit., p.10 e Basga E. Dialla, *La Lutte Anti-Corruption…*, cit., p.140.

[978] Em Angola, por exemplo, onde a corrupção é sistémica, data de 1999, a Lei n.º6/99, de 6 de Agosto, a Lei das Infracções contra a Economia, que consagra a noção de corrupção activa e de corrupção passiva, e a sanção para uma e para a outra: "Artigo 48.º (Corrupção Passiva) 1. Aquele que,

evitada, para que não sejam postos em risco negócios e jogos, cujo lucro só floresce, tendo como fundamento as subreptícias práticas de corrupção. A ignorância de que existem leis e regulamentos que visam a punição de actos de corrupção torna-se evidente, quando quem os pratica fica impune, continuando a sua conduta ao abrigo da maior normalidade[979].

Adoptando cada um destes pressupostos na gestão dos recursos públicos, à luz do orçamento que em cada exercício financeiro é aprovado, nem em todos os países a informação relativa às decisões tomadas sobre o orçamento, principalmente na fase de elaboração, discussão e aprovação é suficiente ou adequadamente divulgada, mesmo até com relação àqueles que têm de proceder à sua aprovação, o mesmo se passando quanto à apresentação dos resultados da sua implementação, através da elaboração e apresentação de contas públicas.

Mas, até mesmo em países onde tudo parece vir a público e, onde os cidadãos se acham organizados para fazer valer as suas opiniões e fazer ouvir os seus veredictos, nem tudo é passível de ser divulgado, e ainda que em pequena escala, sempre há matérias que acabam por passar despercebidas, o que demonstra que só havendo liberdade de imprensa voltada para actuar em benefício do interesse público, é possível de modo independente detectar, comprovadamente, a existência de

---

trabalhando em organismo do Estado, empresa pública, de capitais públicos ou mistos, por si ou por interposta pessoa, com a sua autorização ou ratificação, solicitar, aceitar ou receber dinheiro, bens, qualquer vantagem patrimonial ou benefício de outra natureza, para antecipar, demorar, praticar ou omitir acto contrário aos deveres do cargo que ocupa, é punido de acordo com o valor dos bens ou benefícios obtidos, nos termos do artigo 421.º do Código Penal em vigor. 2. Se o acto a que se refere o número anterior não for contrário aos deveres do cargo que ocupa, é punido com prisão até 1 ano e multa. 3. Se o acto não chegar a ser antecipado, demorado, executado ou omitido, mas tiver aceitado ou recebido qualquer benefício, a pena é de prisão até 2 anos e multa no caso do n.º1e de multa até 90 dias no caso do n.º2. 4. Se o acto contrário aos deveres do cargo for executado e constitui crime punível com pena mais grave é esta a aplicada. 5. Se o agente antes da prática da sua omissão, antecipação ou demora, voluntariamente, repudiar o oferecimento, a promessa que aceitara ou restituir o dinheiro, os bens ou o valor da vantagem patrimonial já recebidos, pode o tribunal atenuar extraordinariamente, a pena ou isentar o infractor da mesma". "Artigo 49.º (Corrupção activa) 1. Aquele que der ou prometer ao trabalhador de organismo do Estado, empresa pública, de capitais públicos ou mistos, por si ou por interposta pessoa, dinheiro, bens, qualquer vantagem patrimonial ou benefício de outra natureza que não lhe sejam devidos para assegurar a prática, a omissão, a antecipação ou a demora de um acto é punido com as penas estabelecidas no artigo anterior. 2. O tribunal pode atenuar extraordinariamente a pena a aplicar ao corruptor, se este antes da prática, omissão, antecipação ou demora do acto, voluntariamente aceitar o repúdio do dinheiro, bens ou valor da vantagem patrimonial a que se refere o n.º5 do artigo anterior e só poderá isentá-lo da pena a aplicar, se ele próprio, antes de ter sido praticado, omitido, antecipado ou demorado o acto, tiver anulado a promessa ou tiver tido a iniciativa que conduziu à restituição do dinheiro, bens ou valor da vantagem patrimonial."

[979] Por tal poder ser assim, Emerson Garcia, *A Corrupção…*, cit., p.20, defende que: "o combate à corrupçãonão haverá de ser fruyo de uma mera produção normativa, mas, sim, o resultado da aquisição de uma consciência democrática e de uma lenta e paulatina participação popular , o que permitirá uma contínua fiscalização das instituições públicas, reduzirá a conveniência e, pouco a pouco, depurará as ideias daqueles que pretendem ascender ao poder".

escândalos financeiros que afectam directa ou indirectamente as contas públicas desses países.

Nos países em vias de desenvolvimento, a divulgação de informação de um modo geral, obedece a regras rígidas e limitadas, além de que o capital humano que trabalha nos meios de comunicação social, umas vezes estar ligado, em demasia, ao poder e como tal tudo o que seja público é para não divulgar, ou não detém a formação adequada para, por exemplo, investigar sobre matérias de natureza financeira[980], pelo que pouco pode ser adiantado, por esta via, ao cidadão, contribuinte ou não.

Porém, este, como já o salientámos, não é só um problema deste tipo de países, pois nos países não democráticos não existem, sequer, leis sobre liberdade de imprensa ou nos países de tradição não democrática, como é o caso dos países do antigo Bloco do Leste, onde com maior ou menor rigidez, a informação, lentamente, chega ao público, mas, nem sempre a que lhe chega surte as consequências esperadas, por quem perpassa duras penas.

Nestes países, o que haverá que fazer é: onde já é possível, criar o quadro legal que permita o exercício de liberdade de imprensa e apostar na formação do capital humano que vai ter a missão de captar e divulgar, com verdade, os sintomas e resultados da gestão financeira pública. O acesso à informação é um mecanismo poderoso que conduz à responsabilização pelos resultados ou através do processo de prestação de contas, e que permite diminuir as oportunidades de corrupção e ainda os abusos de poder[981].

Todavia, como vimos ser possível continuar a fazer, é necessário investir na educação do cidadão, para que se interesse, principalmente, por saber para onde vai o

---

[980] Ver Rick Stapenhurst, *The Media's Role in Curbing* Corruption, Worls Bank Institute, 2000, p.p.12-21, sobre o papel da comunicação social no combate à corrupção, com especial destaque para o jornalismo de investigação, nesse combate. O autor dá exemplos diversos de escândalos de corrupção ocorridos em várias partes do mundo e que foram trazidos ao conhecimento público, em consequência do trabalho desenvolvido por este tipo de jornalismo. Por isso chama a atenção para a necessidade de os jornalistas que se dedicam à investigação terem conhecimentos profundos das leis em vigor, de modo a não incorrerem em responsabilidade criminal, por difamação, calúnia e outros tipos de ilícito, até como forma de se defenderem, pisando terreno seguro, mas também gozarem de liberdade de actuação, de modo a não sofrerem pressões ou interferências políticas, posto que os órgãos de informação têm um duplo papel, no combate à corrupção: despertar a consciência pública sobre este fenómeno e investigar e relatar incidências de corrupção de modo profissional e ético. O jornalismo de investigação, nas palavras de outro autor que se dedicou ao estudo deste tipo de jornalismo, pode ser definido como "a recolha e o processamento de factos sobre eventos correntes proporcionando a sua revelação ao público, através de jornais, revistas, rádio, etc."

[981] Cfr. Nihal Jayawickrama, *Transparency and Accountability for Public Financial Integrity*, in *Governance, Corruption and Public Financial Management* …, cit., p. 199.

dinheiro entregue ao Estado, a título de impostos e outras receitas canalizadas para o erário público, pugnando para que com o seu conhecimento, expresso de modo organizado ou institucional seja possível submeter as políticas públicas e, designadamente, a política orçamental a uma maior disciplina, onde esta seja necessário implementar. É preciso que o orçamento se apresente ao cidadão como um assunto desmistificado, apesar de as matérias que encerra e a linguagem da sua elaboração serem herméticas e não ao alcance do comum cidadão, nem por isso ele deve continuar a ser-lhe inacessível, sob pena de continuar a ser do domínio exclusivo de um poder executivo que o articula como pretende[982], tornando-o insusceptível de quaisquer contestações.

Sendo, como é, um documento que interfere com a vida de todos, haverá de convir-se, que cada vez mais deve tornar-se alvo de comentários e objecções, sempre que for este o caso, por parte dos cidadãos, que para isso têm de estar suficientemente informados do seu conteúdo, para poderem participar de modo activo na sua elaboração, execução e controlo. E é para esse efeito ou visando estes objectivos que se torna importante o papel desempenhado pelos órgãos de comunicação social ao fazerem sentir e chegar a quem detém o poder, as verdadeiras escolhas e preferências daqueles que contribuem de modo directo e indirecto para as remunerações que recebem e para a continuidade nos cargos que ocupam.

Este intercâmbio entre administradores e administrados é facilitado pela intervenção do denominado quarto poder, que se assim o quiser é um facilitador, embora não exclusivo, da função educativa em prol do cidadão pertencente à geração presente, mas também dos seus descendentes, conferindo-lhes um entendimento sobre o modo como o que pagam, a título de impostos, está a ser utilizado convenientemente na educação dos seus descendentes[983].

Para isso é preciso que os integrantes da geração presente sejam pessoas esclarecidas, no sentido de não ignorarem se a educação de que os filhos necessitam condiz com o ensino que lhes está a ser servido e ainda se este conta com os investimentos adequados à altura das necessidades, e consequentemente, se tais

---

[982] Como que fica tudo entregue ao conchavo de um executivo que se esquece de ter sido eleito democraticamente (em bom rigor ele não é eleito directamente pelos cidadãos, uma vez que ele se constitui, a partir de uma nomeação feita pelo chefe do partido que ganha as eleições, sendo, pois da conveniência de quem o lá põe). Depois, nem sempre ou maioritariamente quem nomeia o executivo dificilmente reconhece que os seus membros, por si nomeados, cometem falhas, muito menos que possam provocar malefícios ao erário público.

[983] Cfr. Nihal Jayawickrama, *Transparency and Accountability…*, cit., p.p. 200-201.

investimentos estão ou não contemplados nos orçamentos aprovados, e neste último caso, quais as motivações que possam ter estado ou que justifiquem a sua omissão, tendo em atenção que o sector educativo visa a formação do homem e enquanto tal, tem e deverá ter sempre prioridade.

O papel reformador que se espera da função de prevenção da corrupção deve fazer-se sentir, essencialmente, na maior exigência de elaboração, dentro dos prazos legais, da contabilidade de todos os serviços públicos e empresas públicas e sua sujeição a auditorias que retratem com fidedignidade as entradas e saídas de receitas e os resultados da aplicação dessas receitas, e ainda a gestão dos patrimónios e do imobilizado. Além disso, qualquer reforma que se venha a fazer, passa necessariamente pelo factor humano[984], por isso, a aposta na educação, formação profissional e técnica é a maior empreitada com que se defrontam os Governos de países assolados pela corrupção, ao nível das finanças públicas.

1.2. Corrupção, Processo orçamental e Contas públicas

Após terem sido traçadas as linhas do fenómeno da corrupção em geral, interessa trazer à nossa análise os aspectos que se prendem com a corrupção que se pode verificar, e que em muitos casos se verifica, no decurso do processo orçamental, pondo em causa a integridade da intervenção dos vários órgãos de soberania que nele tomam parte e seus reflexos (da corrupção) nas contas públicas.

---

[984] Michael Johnston e Sahr J. Kpundeh, *Building a Clean Machine Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform*, World Bank Institute, 2002, p.p. 3 e ss., propõem que nos países onde a corrupção já atingiu níveis elevados, não se deve esperar que o fenómeno da corrupção seja combatido, através de várias gerações, devendo, pelo contrário, declarar-se uma guerra aberta. O início dessa guerra arrancaria, na sua perspectiva pela constituição de coligações sociais que poderiam contar com a integração do poder político e da sociedade civil. Alertam para o facto de ser importante que os programas de combate à corrupção contem à partida com a vontade do poder político em travar esse combate. Por outro lado, advertem que a sociedade civil tem de estar organizada, de modo a poder participar activamente nesses programas de combate à corrupção. Estes dois actores, poder político e sociedade civil, devem apoiar-se mutuamente, unindo os seus esforços para que tais programas tenham sucesso. Este cenário só é possível, alertam, quando o poder político esteja aberto a participar em programas anti-corrupção e não os observe com hostilidade, porque então ao invés de haver cooperação, instala-se um clima de permanente contestação, sendo então necessário que as organizações da sociedade civil que pretendam levar avante tais programas, tracem estratégias, que passam, evidentemente, pela educação e sensibilização permanente dos cidadãos, de modo a que se forme uma maior consciência social, relativamente ao combate ao "quisto social", e tenham de aguardar por melhor oportunidade política para voltarem a intervir. Os autores lembram que o combate travado contra a corrupção endémica em Hong-Kong é um exemplo de que a educação do público pode levar à mudança de atitudes ao nível social mais básico. Citam ainda dois casos mais recentes, um dos quais ocorreu no Ghana, com a criação da Coligação Anti-corrupção do Ghana, que nem por isso contou com a adesão do poder político, e o outro, em Baganlore na Índia, onde foi criada a Bangalore Agenda Task Force (BATF), que contou com adesão do poder político local.

A corrupção que venha a ser detectada no processo orçamental pode surgir numa das suas fases ou em todas elas, já que a ocorrência desse fenómeno numa das fases do processo pode determinar que ele se evidencie em cascata nas restantes[985]. Um dos autores que se debruçou sobre o tema da corrupção no processo orçamental, Jan Isaksen, detalha em que circunstâncias e as razões porque esta pode ocorrer durante este processo, fazendo ressaltar quais as fases e momentos de maior risco e quais os factores que influenciam o surgimento de práticas de corrupção. Para facilitar a avaliação do grau de risco de cada fase e subfase, o autor estabelece a classificação de baixo, médio e alto risco de ocorrência de corrupção, admitindo que neste último se incluem a aprovação do orçamento pelo Parlamento, a execução orçamental e de controlo, a auditoria e supervisão.

Considerando que o planeamento ou elaboração do plano de médio ou de longo prazo, que precede a elaboração do orçamento anual, porque nele exerce uma forte influência, é também um processo em que se podem verificar práticas corruptivas, o autor atribui-lhe, no entanto, grau de risco médio, apontando, contudo algumas das causas para que o orçamento anual fique, não ao serviço do eleitorado, mas da burocracia e de grupos que compadriem com ela[986]. De risco médio considera o autor a fase de elaboração do orçamento anual, ao entender que as subfases nela compreendidas podem classificar-se sucessiva e respectivamente, como de baixo, médio e alto risco: as coordenadas macro-económicas, a preparação do enquadramento das políticas que aparecerão espelhadas no orçamento e a preparação das previsões e tectos de despesas pelo Ministério das Finanças[987].

Embora considere a primeira subfase de baixo risco, vai alertando para o facto de poder ser a partir daqui, que surjam desde logo, algumas práticas não regulares, designadamente, no que respeita ao favoritismo com relação a certos contribuintes através da preparação de projecções pessimistas. A segunda subfase, que se traduz na descrição e políticas contidas no plano, embora de médio risco, pode vir a inquinar a fase seguinte, referente à elaboração das previsões e limites de despesas, e fases posteriores, sempre que o plano de médio e longo prazo não seja suficientemente claro, inconsistente e reflicta interesses burocráticos.

---

[985] Cfr. Jan Isaksen, *The Budget Process…*, cit., p. 4.
[986] Cfr. Jan Isaken, *The Budget Process…*, cit., p.p. 4-5.
[987] Cfr. Jan Isaken, *The Budget Process…*, cit., p.5.

A última subfase é destacada como de alto risco, na medida em que é a que vai determinar a atribuição de recursos a cada unidade orçamental e serviço, pelo órgão responsável pela consolidação da proposta orçamental e sua apresentação ao Conselho de Ministros, e por isso se não houver veracidade no fornecimento dos dados sobre as despesas a realizar e da sua cabimentação orçamental, a partir daqui, ficam as condições criadas para a prática de actos de corrupção, durante o exercício financeiro para o qual o orçamento aprovado vigore.

A fase de aprovação do orçamento, que o autor classifica de alto risco e com toda a razão, posto que o órgão legislativo que deveria ter todas as condições para avaliar a integridade e funcionalidade do orçamento no interesse da comunidade, é, no entanto, confrontado com as limitações a que atrás aludimos, que o impedem de cumprir, recorrentemente, o seu papel de controlo prévio, deixando passar situações que no futuro se poderão corporizar em actos de corrupção financeira pura.

A execução do orçamento é, sem dúvida, uma fase do processo orçamental em que o risco de corrupção não será alto, mas muito alto reconhecemos nós, pois como diz o autor é a fase "em que se realizam as transacções financeiras e em que o dinheiro muda de mãos"[988]. Tal apreciação não pode deixar de merecer a nossa concordância, atendendo às várias subfases em que se decompõe, que tendo início no planeamento financeiro dos recursos que vão ser desembolsados para fundear a realização das despesas de cada serviço dependente do orçamento, passando pela atribuição de verbas para a realização de despesas de cada unidade de gasto, pelo controlo sobre a utilização dessas verbas, seguida da subfase de verificação da efectividade do controlo da fase anterior[989], da subfase da emissão de ordens para pagar os fornecedores de bens e serviços prestados ao Estado[990], culminando na gestão dos pagamentos[991].

---

[988] Cfr. Jan Isaksen, *The Budegt Process…*, cit., p. 6-7.

[989] Se houver conivência entre os funcionários que controlam a utilização das verbas e os que verificam se esse controlo é efectuado realmente, nunca os actos de corrupção durante o processo poderão ser detectados. Cfr. Jan Isaksen, *The Budget Process…*, cit., p. 7.

[990] Quanto menos poder discricionário houver na mão dos servidores do Estado, menores hipóteses há de nesta subfase, após a recepção dos bens e serviços, utilizar-se esse poder para extrair subornos aos fornecedores desses bens e serviços.

[991] Nesta subfase gozando os funcionários de poder discricionário, para pagarem o que entenderem, podem gerar-se várias fraudes, como por exemplo, efectuarem-se pagamentos de remunerações a empregados e pensionistas inexistentes, provocarem-se atrasos nos pagamentos aos fornecedores (que não querendo perder os negócios com o Estado, não se importam de esperar), para posteriormente, poder-se extrair comissões àqueles a quem se dá prioridade nos pagamentos.

As despesas públicas são como se disse um bom motivo para a verificação de altos níveis de corrupção, dentre as quais, podem ser citadas as despesas correspondentes a projectos de investimento, as realizadas para a compra de bens e serviços, com pessoal, muitas vezes, destinadas a pagar trabalhadores que não existem ou pensionistas já falecidos.

As despesas correspondentes a projectos de investimento são uma fonte geradora de proventos para aqueles que, individualmente ou em grupo, se movam no sentido de receberem dinheiro fácil, a título das denominadas comissões, pondo, muitas vezes, em causa a eficácia do projecto a implementar. Porém, a escassez da oferta de certos bens e serviços é igualmente geradora de subornos pagos para que os que, de outro modo, não conseguem ter acesso a esses bens e serviços[992].

A corrupção de alto risco pode suceder, ainda por ocasião da arrecadação das receitas, dos registos contabilísticos do que entra e do que sai dos cofres do Tesouro Público e ainda da elaboração dos relatórios periódicos que detalham a situação das contas dos serviços.

A execução do orçamento deve estar sujeita a controlo, tanto interno, efectuado pelo Ministério das Finanças, como externo cuja realização incumbe a um Auditor-Geral (modelo de Westminster), ou a um Tribunal de Contas (modelo Napoleónico)[993] ou a um Conselho de Auditoria ("Board system"), consoante se adopte o modelo anglo-saxónico, francês ou asiático (Indonésia, Japão e Coreia), e ao Parlamento.

As hipóteses de serem detectados casos de corrupção por qualquer das acções de controlo desenvolvidas por estes órgãos, segundo o autor, são prejudicadas, principalmente, nos países em vias de desenvolvimento, por situações que se prendem, dentre outras, com ineficiências na realização de auditorias e inspecções relativas ao cumprimento das normas legais, regulamentares e processuais. No controlo interno tais ineficiências não são devidas apenas à qualidade dos registos,

---

[992] Cfr.Vito Tanzi, *Governance, Corruption, and Public Finance: an Overview*, in *Governance, Corruption, and Public Financial Management*, Seminar on Public Financial Management and Accountability, World Conference on Governance, Manila, 1999, sítio na internet: www.adb.org/documents/conference, p.p.7-8.

[993] Em Angola adoptou-se o modelo napoleónico, tendo-se constituído o Tribunal de Contas, ao abrigo da Lei n.º5/96, de 12 de Abril, tratando-se de um órgão judicial, independente, com jurisdição sobre todo o território angolano e sobre o estrangeiro, regendo-se pelo princípio do auto-Governo, sendo-lhe aplicáveis os princípios que na Constituição da República presidem ao exercício da função judicial, pelo que as suas decisões são de cumprimento obrigatório (art.ºs 1.º, 2.º e 3.º). O Tribunal de Contas angolano só veio a constituir-se efectivamente em 2001/2002, tendo ficado a lei em "banho-maria" desde 1996.

facturas, recibos, e confirmações de pagamento, à emissão de documentos de entrega de mercadorias que, nem sempre terão sido entregues, assinatura de contratos indisponíveis, mas também porque, por vezes, não existem recursos para a detecção da má gestão dos dinheiros públicos, o que torna os sistemas de auditoria interna, pouco eficazes na prevenção da corrupção.

O órgão supremo de auditoria, que pode tomar uma das formas acima mencionadas, Auditor-Geral ou Tribunal de Contas, nos países em vias de desenvolvimento, ao debater-se com dificuldades de ordem financeira que cerceiam a sua independência, mas também da ausência de infra-estruturas condignas ao exercício da função, de falta de capacidade técnica dos seus agentes, de fraco acesso à informação, de pouca interacção com a sociedade civil, o sector privado e os órgãos de comunicação social, põe em causa a sua eficiência no combate à corrupção e contribui para limitar, igualmente, o papel do controlo parlamentar.

Quanto a este último, algumas das causas identificadas em números precedentes, que dificultam a acção mais interventiva deste órgão no controlo prévio, registam-se, igualmente, na fase de controlo à execução do orçamento, havendo que acrescentar ou ressaltar a falta de recursos tecnológicos infraestruturais, a fraca capacidade técnica dos membros das suas comissões, que haveriam de ser mais especializados e de estar mais preparados para procederem à apreciação dos relatórios de auditoria, elaborados preliminarmente às contas ou durante a execução orçamental, a interferência da disciplina partidária que sempre se coloca com relação ao partido que maioritariamente faz Governo, a falta de mecanismos e incentivos para a aplicação de sanções ou, pelo menos, permitir que as anomalias detectadas sejam conduzidas aos órgãos próprios de sancionamento de ilícitos financeiros, criminais e civis, de modo a que o seu papel de órgão de controlo político, não fique conotado, apenas, como um mero exercício de cosmética.

Numa análise aos principais factores que podem originar o surgimento de casos de corrupção, no processo orçamental, deparamo-nos com algumas situações, consideradas pilares, a partir ou à volta das quais poderão ocorrer eventualidades, que conformem práticas corruptivas, tais como: a existência de leis e regulamentos, segundo os quais o exercício de poderes, no domínio orçamental, pelos órgãos de soberania e da Administração Pública, bem como os procedimentos correspondentes a que se acham vinculados, aparecem formalmente delineados, e ainda a debilidades, ao

nível da componente humana, na qual assenta a prática dos actos e omissões que configurem o fenómeno da corrupção, durante o desenrolar do processo orçamental.

Desenvolvendo estes dois aspectos, considerados pilares, o processo orçamental apoia-se numa base legal e regulamentar que está sujeita a alterações, de modo a que venha a ser adequado à realidade social e económica do processo evolutivo das nações, e no centro do qual se encontra a pessoa humana, motor de toda a engrenagem, mas a quem nem sempre é dada a importância conveniente, quando se procede a qualquer reformulação legislativa. Muito simplesmente o que se quer dizer, é que qualquer alteração aos padrões ou limites para o desencadeamento e o desenvolvimento do processo orçamental, ainda que importante seja o seu fundamento legal cujo aprimoramento deve ser sempre efectuado, não pode colocar de parte o factor humano, pelo que há que reconhecer, que se neste processo são de relevar os aspectos técnicos, bem como os aspectos de ordem social e política assentes no comportamento humano, que são determinantes, porque contribuem para a caracterização e consistência do processo orçamental.

Se por um lado, a inexistência de normas jurídicas que regulem e regulamentem o processo orçamental pode criar oportunidades de ocorrência de corrupção, também é verdade que, só por si, a sua presença não impede que esta se verifique, sendo necessário que essas normas coexistam com um sistema judicial actuante e não permeável à corrupção para que aplique sem rodeios e sem medos as sanções àqueles que, durante o processo orçamental, venham a prevaricar[994].

A ocorrência de casos de corrupção no processo orçamental, evidencia-se com mais incidência, designadamente, quando os servidores do Estado actuam de modo ardiloso e sigiloso, tornando difícil a detecção das suas condutas, quando tais práticas são punidas de forma ligeira ou pura e simplesmente ficam impunes, quando gozam de poder discricionário na tomada de decisões, quando detêm o monopólio do poder de decisão, quando não são confrontados com a prestação de contas perante hierarquias, que por vezes estas nem existem, quando são assolados por problemas financeiros, ou também, porque querem ascender ao que não podem ou não têm, e as remunerações que auferem não lhes permitem esses devaneios.

A tentação causada pelo dinheiro ou pela fortuna fácil - por vezes as engenharias têm de ser bem pensadas e levam o seu tempo a montar, mas uma vez

---

[994] Dentre os prevaricadores encontram-se todos os que, a qualquer nível, podem exercer o poder decisório, no domínio orçamental. Cfr. Jan Isaksen, *The Budget Process…*, cit., p.p. 10-11.

ultrapassada a barreira ética e moral, tudo se torna mais fácil -, num processo que envolve vultuosas quantias, deixadas numa cadeia de decisão, nem sempre munida das cautelas e cuidados necessários a evitar atitudes menos lícitas, e com consequências nefastas para o bem comum, torna a posição de quem nele se acha integrado, um laboratório de práticas e omissões fraudulentas, que quando experimentadas uma vez, e surtidos resultados favoráveis, para a sua bolsa, são de difícil saciamento.

Mas, assim como a corrupção em geral pode ser desafiada e combatida, assim também a corrupção no processo orçamental pode ser travada, posto que seja perseguido esse objectivo, em função de uma expressa vontade política.

Comecemos por nos referir à exigência de ser criada legislação que contenha normas de combate drástico à corrupção, estabelecendo mecanismos para a sua prevenção, através de Códigos de conduta aplicáveis a todos os que tenham a seu cargo a gestão de bens e dinheiros públicos, ou que estejam na cadeia dessa gestão, qualquer que seja o seu nível de responsabilidade, por exemplo, sujeitando-os a fazerem prova da sua situação financeira e a dos seus familiares mais directos, controlando-se o pagamento das obrigações que tenham para com o fisco, sujeitando os seus actos de gestão e registos contabilísticos a auditorias independentes, e consequentemente a uma prestação de contas, frequente no seio da estrutura hierárquica a que pertençam, e ao público em geral, mantendo este último informado, através dos meios de comunicação social, apresentando os resultados da gestão, através da demonstração das contas públicas aos órgãos de controlo interno e externo, dentro dos prazos previstos na lei. Além disso criminalizando comportamentos e impondo pesadas sanções a quem se deixe subornar para autorizar pagamentos não previstos, ou ainda que previstos, mas de valor inferior ao autorizado, em prol do favorecimento de certas actividades que visem conceder benefícios a certas entidades do sector privado, com prejuízo do erário público, quer na venda de bens ou direitos que pertencem ao Estado, quer na concessão da exploração de recursos naturais, em troca do recebimento de comissões.

Colateralmente à criação de legislação específica para o combate à corrupção, é importante que o aparelho judiciário esteja também ele imune a estes actos, de modo a que os órgãos de polícia e investigação criminal levem a cabo investigações profundas e fidedignas e que os tribunais punam, exemplarmente, e em tempo útil,

quem adopte comportamentos por acção ou omissão, que configurem o fenómeno da corrupção.

Como é por todos sabido não basta que existam leis e regulamentos a proibir e a punir práticas corruptivas, mas é preciso que elas sejam realmente aplicadas ao invés de serem ignoradas, deixando ficar impunes os seus agentes, por “ausência” ou inércia de um poder judicial, que parece apenas existir no plano formal. E ao falar-se do papel do judiciário, não se pode deixar de fazer alusão ao Tribunal de Contas, enquanto órgão jurisdicional e supremo de auditoria financeira, cujo papel consiste na preservação do cumprimento das leis financeiras e da responsabilização de quem as viola. O seu órgão homólogo nos países anglo-saxónicos, como já referimos, é o Auditor-Geral[995]. Como órgãos supremos de auditoria têm a responsabilidade de proceder a auditorias às receitas e despesas públicas, actuando como supervisores da integridade financeira pública e da veracidade das informações que lhes são prestadas.

Estes órgãos são um meio efectivo para a promoção da transparência e abertura das operações dos Governos, e podem ser um contributo importante para a sua actuação. O desempenho da função, para que estão vocacionados, permite auxiliar no combate à corrupção e funcionar como um forte impedimento ao desperdício e ao uso abusivo dos recursos públicos, restringindo a tendência para a absorção desses fundos para fins privados[996]/[997].

Uma palavra também para o órgão parlamentar, que no aspecto particular da corrupção no domínio orçamental, tem uma responsabilidade marcante e específica, já que tem, por força do mandato conferido pelos seus representados, e dever de ofício a responsabilidade pela avaliação e o sancionamento dos resultados da execução do orçamento, através da sujeição das contas públicas pelo órgão executivo. Porém, como os membros deste órgão não estão imunes à corrupção, também esta instituição deve rever todos os seus procedimentos, de modo a que possa agir com o máximo de transparência, melhorando a sua actuação perante as tarefas que deve cumprir no

[995] No modelo asiático, o Conselho de Auditoria é constituído por um presidente e uma pequena comissão, sendo o presidente, o Auditor-Geral.

[996] Cfr. Kenneth M. Dye e Rick Stapenhurst, *Pillars of Integrity…*, cit., p. 4.

[997] Para que o exercício da missão deste órgão seja eficiente e de qualidade, é conveniente que seja munido de profissionais qualificados, bem remunerados e que promova regularmente o melhoramento da sua qualificação no sentido da especialização e formação no domínio das novas tecnologias de informação, treinamento para melhor desempenho, devendo ser, anualmente, inscritas as despesas com estas acções, nos orçamentos da instituição.

desempenho da sua função de controlo político, com vista a poder prestar contas do seu papel junto dos seus representados.

O que deverá acontecer, é que a instituição parlamentar funcione em bloco pela transparência, devendo contribuir para a neutralização de membros que sejam permeáveis a comportamentos menos claros e que ponham em causa a sua funcionalidade e integridade.

Uma particular responsabilidade que lhe assiste, é o controlo do destino dado aos financimentos concedidos aos partidos políticos, quer por ocasião das campanhas eleitorais, quer para o seu funcionamento regular, devendo competir-lhe proceder a um acompanhamento permanente, através de uma ou mais comissões constituídas para esse efeito, exigindo-lhes a prestação de contas de como gastam os dinheiros financiados. Na avaliação das contas públicas, a instituição parlamentar conta com a importante colaboração do órgão supremo de auditoria, posto que este tem a "*expertise*" necessária que aquela instituição nem sempre detém[998], daí a sujeição da Conta Geral do Estado ao seu parecer prévio, antes da aprovação pelo órgão parlamentar e, em tratando-se de um Tribunal de Contas, o julgamento das contas de todos os organismos, serviços e entidades que se encontram sujeitos à sua jurisdição.

No combate à corrupção, convém que se fale da contribuição que podem dar outros órgãos, desde que funcionem de modo independente, para que despidos de quaisquer compromissos possam avaliar comportamentos impróprios na gestão dos recursos públicos escassos: o Provedor Público[999] e a Comissão de Luta contra a Corrupção[1000].

---

[998] No modelo de Westminster o Auditor-Geral tem a incumbência de preparar relatórios sobre auditorias efectuadas regularmente às contas públicas, que são depois revistos pela comissão de contas públicas. Quando são desencadeadas audições sectoriais nas comissões parlamentares, o Auditor-Geral e os seus colaboradores emitem os seus comentários sobre os testemunhos prestados. Cfr. Kenneth M. Dye e Rick Stapenhurst, *Pillars of Integrity…*, cit., p. 12.

[999] A internacionalmente conhecida figura do *ombudsman.* O serviço prestado por este órgão é de grande utilidade na luta contra a corrupção, se este estiver atento e aberto à apresentação de queixas que evidenciem práticas corruptivas, se promover investigações para o seu apuramento e encaminhar aos órgãos de justiça competentes para a aplicação das competentes sanções. Em Angola este órgão denomina-se Provedor de Justiça e tem assento constitucional.

[1000] À semelhança do órgão que existe em Hong Kong. A nossa preferência vai para um órgão colectivo desta natureza, como é, formalmente, o caso em Angola, da Alta Autoridade contra a Corrupção, com o estatuto de autoridade pública (integraria 3 membros – um presidente e dois vice-presidentes -), que haveria de ser criada junto da Assembleia Nacional, e que formalmente existe desde 1996, altura em que foi publicada a Lei n.º3/96, de 5 de Abril, mas que nunca chegou a ser instituída, embora esta lei não tenha sido revogada. No preâmbulo desta lei encontra-se a justificação para a criação deste órgão: "a consolidação do estado democrático de direito", e já se fazia menção à necessidade de transparência: " (…) considerando a necessidade de moralização e transparência dos actos da Administração Pública e dos respectivos agentes, bem como dos titulares dos órgãos de soberania e de garantir que os sinais

O melhoramento do processo orçamental, em termos de estar menos permeável à corrupção dependerá do investimento efectuado em relação às pessoas que o fazem mover, quer apertando os circuitos de responsabilização, quer dando-lhes condições monetário-financeiras mais estáveis, como retirando-lhes o exercício de um poder discricionário absoluto e sem controlo, e ainda apertando o controlo das fases do processo, relativas à cabimentação das despesas, à sua verificação e à emissão das ordens de pagamento ou das autorizações de gastar, quer também, adequando os registos contabilísticos para cada transacção.

Por outro lado, haverá que investir com muita seriedade na educação e sensibilização do público para as questões financeiras, para que este possa conscientemente avaliar se os gastos que realizados com o dinheiro de que é privado, enquanto contribuinte fiscal, se destinam à criação de benefícios para o bem comum e não para beneficiar apenas alguns, que bafejados pelo mérito, pela sorte ou pelo acaso, tiveram a oportunidade de chegar ao poder de onde parte a decisão política e financeira.

Como refere Jan Isaksen, todos os esforços para combater a corrupção serão vãos, se ao nível político não for dado o exemplo: "o Chefe de Estado e Ministros não podem exigir complacência, quando eles absorvem recursos públicos para si próprios ou para membros do grupo politicamente dominante. Com vista a reformar e orientar instituições e administrações na luta contra a corrupção, uma condição importante consiste na intenção séria dos actores políticos atacarem as distintas causas e consequências da corrupção ao nível sistémico[1001]", não descurando o intercâmbio ou entrosamento que estes devem manter com a sociedade civil, pois esta joga um papel muito importante no melhoramento da contestação do funcionamento e responsabilização das instituições.

O combate à corrupção, continuamos a insistir, qualquer que seja o grau de implantação que tenha alcançado só consegue dar frutos sãos, se a nível político houver interesse em que ele se desencadeie, porque existem muitas propostas de solução e mecanismos para a sua diminuição e mesmo erradicação, que não são accionados, precisamente, porque a nível políto não interessa que o sejam.

---

exteriores de riqueza possam ser efectivamente controlados, nomeadamente, através da declaração dos bens e rendimentos, de molde a inspirar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas." Desde 1996 até à altura em que se escreve, a corrupção ganhou foros de cidade, tornou-se um mal sistémico, e é vista como um fenómeno inerente à sociedade angolana. O ante-projecto de Constituição defendido pelo partido que lidera o país, consagra este órgão, enquanto órgão individual, se irá ver mais adiante.

[1001] Cfr. Jan Isaksen, *The Budget Process…*, cit., p.15.

O inquinamento do processo orçamental promove a falácia das contas que os órgãos de gestão ou as unidades orçamentais têm de apresentar, periodicamente, durante o exercício financeiro e bem assim, a conta final após o seu termo, para efeitos de fiscalização do cumprimento das normas legais aplicáveis e da eficiência, eficácia e economicidade empregues na gestão. As estratégias contabilísticas e o domínio dos mecanismos de gestão dos dinheiros públicos por parte da Administração fiscal e financeira, permitem, do ponto de vista técnico, colocá-la adiante dos órgãos de controlo, caso estes não se munam de avaliadores tecnicamente capazes de investigar e detectar quaisquer anomalias ocorridas durante a gestão financeira pública.

Como se disse anteriormente, a corrupção pode evidenciar-se em qualquer das fases do processo orçamental, havendo depois de ter de se encobrir essas ocorrências, apresentando números e registos, que nem sempre aconteceram, para que o se registou como gasto corresponda ao que se orçamentou.

Ao serem colocados os recursos públicos a cargo de agentes públicos estes têm de ser responsabilizados pela sua gestão. O mecanismo de elaboração de contas públicas e a obrigatoriedade que esses agentes têm na prestação de contas dos actos de gestão que dão origem aos registos das operações e movimentos contabilísticos sob sua responsabilidade, permite detectar, a cada passo, as irregularidades que ocorrem na gestão.

Voltamos a frisar que a avidez e a apetência pelo dinheiro e por outros recursos públicos, por quem esteja na cadeia da sua gestão é muito grande, e, por isso, a institucionalização da elaboração de registos contabilísticos e a sua apresentação, para que sejam avaliados por órgãos não implicados nessa gestão e dotados de meios técnicos e instrumentos adequados para proceder a essa avaliação, é a forma mais eficaz de detectar - quando estejam capacitados para o fazer - se a gestão foi regular, isto é, se foi levada a cabo com respeito pela leis, tanto no que respeita à realização de despesas e cobrança de receitas, dentro dos limites e prazos estabelecidos legalmente, como quanto ao apuramento e gestão dos créditos e dívidas, de acordo com as normas, mas também se as operações autorizadas o foram, efectivamente, se foram liquidadas, ordenadas, pagas e registadas e se foram tomadas todas as medidas

apropriadas para registar com exactidão e para proteger todos os activos a cargo de determinado serviço ou unidade orçamental[1002].

Na ausência da aplicação dos mecanismos que permitem fazer essa avaliação, jamais se conseguirá saber da justeza e regularidade da gestão da coisa pública, criando-se condições propícias para a violação, em toda a extensão, das normas estabelecidas que presidem a essa gestão, e logo, a prática de todo o tipo de actos circunscritos ao conceito de corrupção.

Onde não exista a prática de controlar os actos de gestão financeira pública, abre-se a porta para deixar entrar o que nem pelas frestas deveria entrar, e então, generaliza-se a indisciplina financeira e o enriquecimento fácil à custa daquilo que é do interesse comum. Não existindo prestação de contas públicas pelos Governos, não existe forma de responsabilizar os agentes acometidos na função de governação. Cada vez mais ganha expressão o instituto do "*check and balances*", para o apuramento e afastamento de actos de corrupção na gestão do erário público.

A literatura que por nós foi analisada, permite-nos aperceber que, em grande parte de países em vias de desenvolvimento, os órgãos de controlo externo nem sempre actuam de forma eficiente, de modo a fazerem justiça ao estatuto jurídico-legal que fundamenta a sua actuação, por muitas das vezes lhes faltar a competência técnica e a argúcia, para desmantelarem os bem montados estratagemas daqueles que se locupletam com os recursos públicos.

Em Angola, como afirmámos atrás, só formalmente - porque consagrada na lei - o Executivo presta contas públicas ao Parlamento, pois até ao momento em que se escreve, jamais este apresentou a Conta Geral do Estado, o que tem inviabilizado o conhecimento e o apuramento do que anualmente se orçamenta e seu grau de cumprimento, pelos órgãos de controlo externo, e sobre o modo como aquele órgão tem gerido os bens e os dinheiros públicos. À margem desta gestão têm ficado igualmente os cidadãos, enquanto contribuintes, que se têm mantido alheios ao destino que é dado ao dinheiro de que são privados.

A verdadeira democracia tem que ser avaliada, também, ao nível das contas públicas e é aquela que anda de braço dado com a transparência financeira pública, que tem o seu início, com a transparência orçamental.

[1002] Vide António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas…, Vol. I*, notas 1-2, p.p.467-468.

1.3. A Corrupção e seus Efeitos no Aumento da Pobreza

Não poderíamos fechar o capítulo referente à corrupção sem abordar os efeitos que causa na pobreza que grassa em muitos países, entre os quais Angola se situa.

A nossa análise à corrupção partiu da abordagem de que se trata de um fenómeno que tem fundamentos em vários domínios da vida social, nos quais se repercutem os seus efeitos nefastos. A generalização do fenómeno da corrupção numa sociedade, ao ponto de se tornar endémica, encontra melhores condições de implantação em países cujos recursos humanos têm pouca qualificação académica e profissional, onde os recursos financeiros são escassos e as instituições são débeis.

Este é o quadro que caracteriza não só os países identificados como pobres, e por isso dependentes de ajuda financeira exterior para a subsistência dos seus habitantes, como aqueles que tendo recursos naturais em potência, paasíveis de gerar rendimento e riqueza, por falta de capital humano experiente, ausência de postos de emprego, e de políticas de desenvolvimento adequadas, mantêm largas faixas populacionais a viver abaixo do limiar da pobreza.

Cada um dos factores, acima indicados, constitui um foco para o surgimento de práticas de corrupção: os recursos humanos com aquelas características para além de serem ludibriados com facilidade e manterem-se amorfos, perante situações que põem em risco os seus direitos enquanto cidadãos, constituem mão-de-obra barata e desempregada, a viverem em condições sub-humanas e sujeitos a serem utilizados como instrumentos de corrupção para obterem serviços por parte da Administração Pública; a escassez de recursos aguça o apetite de quem, a qualquer nível, está na cadeia do poder de decisão, querendo chamar a si proventos, que resultam do exercício da sua função pública, além disso, essa escassez torna o crescimento e o desenvolvimento da economia dependentes da entrada de capitais estrangeiros, através, quer de financiamentos de linhas de crédito dirigidas, contribuindo para o aumento do endividamento público, quer de investimentos; a debilidade das instituições é causada pela ausência de competências na sua gestão, em que o conceito de instituição pública se dilui no personagem que a dirige, e cuja prestação de serviços

só resulta após o pagamento de uma "gasosa"[1003], a pedido do funcionário, de forma explícita ou dissimulada.

Porque a corrupção no sector público tem sido apontada como uma das causas que torna mais acentuada a pobreza, e ainda um fenómeno que mantém com este outro fenómeno uma estreita ligação, antes de explorarmos em que medida se estabelece essa conexão, e pelo facto de, em termos largos, se ter adiantado algumas definições de corrupção, importará que se defina pobreza, socorrendo-nos de definições que têm sido desenvolvidas por quem se tem dedicado à sua investigação.

Quando se opta pela relação que este fenómeno tem com o rendimento, resulta que ele é medido de acordo com o produto interno bruto por habitante, considerando encontrar-se em situação de extrema probreza quem aufira um rendimento de menos de um dólar-americano por dia, em termos de paridade de poder de compra.

Porém, segundo outras opiniões que criticam o critério do rendimento, a partir destes dois factores - produto interno bruto e paridade do poder de compra -, por se entender que não é, suficientemente, esclarecedor para os parâmetros que encerra o conceito, admitem que num sentido mais abrangente contém as seguintes componentes: baixo rendimento, baixos níveis de educação e saúde, vulnerabilidade e exposição a todos os eventos que perturbem o bem-estar de quem esteja nas condições de ser pobre, impossibilidade de se fazer ouvir, impossibilidade de exercer os seus direitos, pelo não reconhecimento do estatuto do pobre perante a lei[1004]/[1005].

[1003] Na gíria, em Angola, este termo significa um pagamento por fora, um pagamento extra ou feito por debaixo da mesa, no intuito de se obter um serviço, uma autorização ou uma licença, quando se trate de casos considerados de pequena corrupção. O termo gasosa surgiu, com o pedido, pelos prestadores de serviços, de "qualquer coisa (dinheiro) para tomar uma gasosa", porque durante vários anos, após a independência do país, a gasosa/refrigerante foi coisa que deixou de existir e quando reapareceu, fruto da importação do produto, passou a ser apetecível, tanto pelos que já quase se haviam esquecido da sua existência, como pelos que a viam pela primeira vez e que a ela não tinham o acesso facilitado. O que começou por ser uma gorjeta, agora é já uma instituição com carácter obrigatório.

[1004] Cfr. Erica e Frances Chetwynd e Bertram Spector, *Corruption and Poverty, A Review of Recent Literature*, Management Systemes International, Washington, D.C., 2003, p.6.

[1005] Björn Hettne Padrigu, *Poverty and Conflict: the Methodology of a Complex Relationship*, paper for Seminar on Democratization and Conflict Management in Eastern Africa, Göteborg, Fev,28-Mar., 3, 2002, p.2, *apud* Rasheed Draman, *Poverty and Conflict in Africa: Explaining a Complex Relationship*, Addis Ababa, Maio, 2003, p.p.2-3, adianta cinco definições de pobreza: a pobreza absoluta, que ocorre quando o ser humano vive num estado de privação extremo, por ter um mísero rendimento ou falta de acesso a necessidades básicas que incluem, comida, água potável, saneamento, saúde, "shelter" educação e informação; a pobreza relativa, a partir da comparação de uma sitação de pobreza com outra; a pobreza administrativa que engloba todos os que se encontram temporariamente desempregados ou incapacitados de receber um rendimento; a pobreza consensual que dependende do que o senso comum entende sobre o que seja viver abaixo do que é sustentável; a pobreza contextual

Há quem atenda a muitos outros critérios, tais como o nível de calorias ingeridas diariamente, o grau de instrução das mulheres, etc[1006]. Julgamos que a definição de pobreza não põe de parte que ser pobre é não poder atender à satisfação das necessidades primárias, tais como a alimentação e assistência na doença, viver sem dignidade, sendo encarado pelos que não passam pelas suas privações como se não existisse ou se tratasse de um ser menor, sem direitos, equiparável a uma doença contagiosa da qual é preciso fugir, e a quem não se deve dar crédito (acreditar) porque não tem palavra.

Na relação entre corrupção e pobreza, há quem entenda que não existe uma conexão directa entre estes dois fenómenos, pois o primeiro influencia directamente a economia e a governação, que, por sua vez, vão conduzir ao surgimento ou exacerbamento do segundo. Por isso, segundo este entendimento, a pobreza não é uma consequência directa da corrupção, pois esta pode existir, por razões de fraco crescimento económico e devido às suas consequências sociais, mas, a corrupção ao travar a evolução natural do crescimento económico e ao minar a boa governação, impede que a pobreza seja reduzida, contribuindo pelo contrário para o seu aumento.

Esta análise da conexão entre corrupção e pobreza tem sido abordada, na opinião de alguns autores, de acordo com dois modelos: o modelo económico e o modelo de governação.

Para o primeiro modelo, a corrupção é inversamente proporcional ao crescimento económico, que sofre duros reveses nos países de elevada corrupção, pois esta faz diminuir o investimento, distorcer os mercados, reduzir a produtividade e criar maiores desigualdades no rendimento[1007].

Segundo os defensores do modelo económico moldado para explicar a relação entre a corrupção e o crescimento económico, aquela impede este último, em virtude de causar o desincentivo ao investimento estrangeiro e nacional, pois a exigência de pagamento de subornos para se desenvolver um projecto, encarece-o e não o torna rentável, pelo facto da incerteza que tal situação cria para o potencial investidor, por não saber quanto tem de pagar ou que mesmo pagando, pode não conseguir realizar os seus objectivos. Além disso, a situação piora, quando o investidor tem de comparticipar a sua posição de sócio ou accionista com quem detém o poder de

---

que se baseia numa comparação entre pobreza e os níveis sócio-culturais e económicos de uma sociedade em concreto.

[1006] Cfr.Eric e Frances Chetwynd e Bertram Spector, *Corruption and Poverty…,* cit., p. 6.

[1007] Cfr. Eric e Frances Chetwynd e Bertram Spector, *Corruption and Poverty...*, cit., p. 7.

decisão sobre o projecto pretendido, sem que esta personagem contribua com um cêntimo para a instalação e implantação do negócio.

Todavia, esta não é a única consequência, pois a corrupção faz com que os recursos públicos sejam desviados para fins privados, impedindo, assim, que a qualidade das infra-estruturas públicas se mantenha ou melhore, provocando ainda a diminuição das receitas de impostos, pelo facto de na busca de obtenção de rendimentos extra, os funcionários da Administração fiscal fecharem os olhos à obrigação de pagamento de impostos, por parte de certos contribuintes, canalizando para si os subornos, a título de agraciamento.

Situação idêntica se passa, e sendo mais gravosa, com relação à composição das despesas, quando se assiste à sua distorção provocada pelo desvio de fundos de certo tipo de despesas, para alimentar outras que produzem mais rendimentos nos bolsos dos "*rent seeking*" públicos[1008]. Tem-se, além disso, apontado a corrupção como a causa do aumento da desigualdade dos rendimentos, explicando-se essa relação, pelo facto de serem os contribuintes que auferem rendimentos mais baixos, que têm de empregar uma parte considerável dos seus rendimentos em subornos, para levantar os obstáculos públicos às suas pretensões.

Pela ligação directa e inversamente proporcional entre a corrupção e o crescimento económico, de acordo com o modelo económico, chega-se à correlação entre o crescimento económico e a pobreza, sendo que a má influência da corrupção sobre aquele, o diminui, arrastando consigo o aumento dos níveis de pobreza.

Atendendo às características de um país cujo crescimento económico não se verifica, ou é negativo, e que transporta consigo baixos níveis de rendimento, de produtividade, de educação, de saúde, de desigualdades sociais (fruto da má redistribuição da riqueza), de desemprego, entre outras, chega-se à constatação de que a pobreza, enquanto fenómeno com repercussões sociais, é também um fenómeno que evidencia, tal como a corrupção, a sua origem em factores de ordem económica e política.

É verdade que a ausência de crescimento económico gera o crescimento da pobreza, mas também, é verdade que nem sempre o crescimento económico beneficia os pobres, por isso, a redistribuição do rendimento e da riqueza é um factor

---

[1008] Cfr. Eric e Frances Chetwynd e Bertram Spector, *Corruption and Poverty…*, cit., p.p. 7-8.

importante que deve intervir no combate à pobreza[1009]. Por outro lado, o crescimento económico não conduz necessariamente a uma maior igualdade na redistribuição do rendimento e da riqueza, mas, como um aumento no rendimento pode beneficiar a melhoria das condições, antes de retirar os pobres da pobreza, parece que deve considerar-se a redistribuição do rendimento um factor moderador, entre o crescimento económico e a pobreza.

A corrupção afecta o investimento, e este ao manter uma estreita conexão com o crescimento determina que este último seja igualmente afectado. Os vários tipos de investimento, em presença de um ambiente manchado pela corrupção, não se desenvolvem com normalidade, pois, no caso do investimento estrangeiro directo, a falta de clareza na prestação de informações, faz com que o investidor directo possa correr riscos desnecessários, tendo de recorrer a meios obscuros para conseguir implantar o projecto pretendido; situação semelhante se passa com o investimento público, pelo facto deste ser mais facilmente manipulado pelo poder político ou personalidades burocráticas, podendo dar origem ao pagamento de chorudas comissões.

Esse ambiente de corrupção torna mais onerosos os resultados decorrentes dos magros recursos dispendidos em despesas de manutenção e na edificação de infra-estruturas. Por aqui se pode ver que a corrupção acaba por provocar a deterioração das infra-estruturas existentes e determinar que, em consequência dos altos custos, haja uma respectiva repercussão no crescimento[1010].

Perante um quadro como este, em que os investimentos são onerados pelos vícios inerentes à corrupção, é preciso fazer contas aos investimentos que se concretizam pela mão da corrupção. Se tais contas fossem feitas, facilmente se teria consciência do peso que representa não só para a geração presente, como para as gerações futuras, pois tratam-se de custos irrecuperáveis, que se comportam como a água de um rio, onde a corrente impede que alguém se banhe duas vezes nela, em qualidade e proporções iguais.

Pode, assim, concluir-se com Vito Tanzi, quando diz que “a corrupção reduz o investimento total, distorce a sua composição e reduz a qualidade das infra-estruturas de um país.”[1011]

[1009] Cfr. Eric e Frances Chetwyind e Bertram Spector, *Corruption and Poverty…*, cit., p.p. 9-10.
[1010] Cfr. Vito Tanzi, *Governance, Corruption…*, cit., p.p. 10-11.
[1011] Cfr. Vito Tanzi, *Governance, Corruption…*, cit., p. 13.

De acordo com o segundo modelo, o modelo da governação, o aumento da corrupção reduz a capacidade de governação, que em consequência aumenta as condições da pobreza.

Dos vários estudos que têm sido efectuados à corrupção evidenciada em vários países, tem resultado a conclusão que este fenómeno desarticula os objectivos da democracia, ao minar e debilitar as instituições políticas e impedir o exercício da participação dos cidadãos, mas também por inverter os desígnios do desenvolvimento económico que importam à evolução da democracia e valores democráticos, desestabiliza a governação nas instituições, torna ineficiente o fornecimento de serviços públicos (principalmente aqueles que se dirigem e cuja falta é mais sentida pelos pobres: a educação e a saúde[1012], sectores onde se passa a investir pouco, porque em face da escassez dos recursos públicos, desviados para projectos de maior rendibilidade para os agentes da corrupção, pouco fica para investir naqueles dois sectores), reduz o respeito pelas regras de direito e o crédito e confiança do público no Governo e nas suas instituições.

Do que fica dito, para este modelo existe ligação entre corrupção, confiança na governação e pobreza, sendo que o primeiro fenómeno provocando baixos níveis de governação, desencadeia a falta de confiança nos serviços públicos, pelo facto de estes não apresentarem a qualidade exigível, e nem estarem disponíveis ou acessíveis, senão para aqueles que têm capacidade para pagar subornos aos funcionários públicos, exacerbando, desse modo, as necessidades dos mais pobres a quem são (so-) negados serriços básicos mas determinantes para a sua saída da pobreza.

Apreciando os modelos acima expostos e a ser verdade que a pobreza só indirectamente sofre os efeitos da corrupção, porque directamente esta afecta quer o crescimento económico, quer a boa governação, temos para nós que por detrás da pobreza concorrem, conjuntamente, factores de ambas as ordens, económica e político-administrativa, posto que a corrupção origina impactos do foro económico, político, individual e social, vindo a causar ou a incrementar situações de pobreza[1013].

[1012] Como afirmam Eric e Francis Chetwynd e Bertram Spector, *Corruption and Poverty…*, cit., p.12, onde a corrupção atinge níveis incomportáveis para uma sociedade, "é dada pouca prioridade a programas que favorecem os pobres, como é o caso da educação e da saúde, suplantados por programas de investimentos de capital, que oferecem maiores oportunidades aos mais endinheirados, os grupos de rendimentos mais baixos perdem os serviços de que dependem."

[1013] Cfr. Walter Eberlei e Bettina Führmann, *Fighting Poverty and Corruption, Integrating the Figth Against Corruption into the PRS Process - Analysis and Recommendations for Development Cooperation*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, commissioned by Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Eschborn, 2004, p.6.

O que sempre diremos é que a corrupção é um dos factores que acentua de forma evidente a pobreza, e que para além de todas as condições que cria, dificulta as vias de acesso, pelos pobres, à obtenção de níveis de vida mais condignos, facto que ao ser alcançado os tornaria mais úteis, contribuindo para a edificação do bem comum.

Contudo, mais do que identificar as causas da pobreza e sua relação com a corrupção, matérias que têm sido objecto de várias pesquisas internacionalmente reconhecidas, importa analisar o que se deve fazer para que os programas de alívio à pobreza obtenham resultados positivos e simultaneamente ajudem a combater a corrupção.

Antes de mais, é preciso que num país se aceite a pobreza como um fenómeno implantado e que pode ter solução, se não for no sentido da eliminação, pelo menos, no sentido de ser minimizado o seu peso, a partir da utilização de várias vias de combate, que terão de ser desenvolvidas, despidas de qualquer tipo de hipocrisia, o que significa dizer, que não se pode fazer de conta que ela deve ser extirpada do seio de uma sociedade, quando "à sucapa" é mantida e alimentada, pela conveniência do que por detrás ou além dela possa trazer a alguns, sob a forma de rendimento[1014].

Com toda a clareza, o lançamento desses programas passa pela orçamentação das despesas que visem apoiar os mais desprotegidos socialmente, de modo a que eles se tornem auto-suficientes e úteis ao meio social em que se encontrem.

Do nosso ponto de vista, nos países pobres ou assolados pela pobreza, um programa de combate à pobreza não pode constituir uma cláusula de excepção nos orçamentos nacionais, e nem se diga que tal não acontece, porque se assim não fosse, com mais rapidez se assistiria ao desenvolvimento de programas ou projectos de educação, saúde e incrementação dos empregos[1015].

[1014] Aqui apenas um pequeno aparte para dizer que é preciso que a Administração fiscal seja mais actuante, no sentido de não temer os mentores dos altos rendimentos, propondo leis que facilitem essa actuação e fazendo-se socorrer de uma Administração judiciária, que de modo mais acutilante puna as evasões e fraudes fiscais. Parece ainda haver pouca sensibilidade neste campo, nos países mais atingidos pela corrupção. Quem tem mais, quer fugir à "palmatória" do fisco, sendo preciso criar condições para que a redistribuição de riqueza e do rendimento seja mais realista, para que aqueles que possuem rendimentos mais altos sintam, também eles, o peso dos impostos, dando assim mais importância ao destino que lhes é dado, pois certamente, em consequência, exigirão melhores serviços públicos, mais empenho por parte da Administração Pública, que será obrigada a melhorar a sua "performance" em benefício de todos, ricos, "remediados" e pobres.

[1015] Nos países africanos assiste-se ao fenómeno de manutenção na ociosidade, de uma extensa massa populacional que constituiria a mão-de-obra nacional, noutras partes do globo, e que embora não qualificada, haveria de fazer parte das preocupações dos poderes públicos, submetendo-a a programas

Porém, é curioso, que nesses países os orçamentos não são elaborados direccionando-se a problemas como a pobreza, pois se assim fosse áreas como a educação, a saúde e o emprego teriam prioridade. Supomos que isso acontece, pelo facto da pobreza não ser reconhecida como um fenómeno ao qual tem de ser dada uma verdadeira atenção, daí advindo que tudo o que se pretenda fazer para a sua diminuição ocupa um plano secundário nas preocupações dos poderes públicos.

Entendemos que os programas de alívio à pobreza têm de passar pelo combate à corrupção, por esta ser uma causa importante da pobreza, pelo facto de promover a distribuição injusta do rendimento e o uso precário dos recursos, que são escassos[1016]. Esta ligação tem de fazer-se, porque admiravelmente, as causas e meios de combater a pobreza e a corrupção têm sido identificados, porém, tudo se mantém (os pobres continuam mais pobres e cada vez há mais pobreza no mundo; os casos de corrupção sucedem-se e até se aprimoram técnicas para malbaratar os bens e os dinheiros públicos, em proveito apenas de alguns), dando-se alguns pequenos passos que esbarram, muitas vezes com interesses que não podem ser ou que não se quer que sejam perturbados.

No estudo citado, *The Link Between Corruption and Poverty*, afirma-se que “a verdadeira e séria corrupção, que mina o desenvolvimento, é uma actividade de elite e que quando as elites são parte das estruturas informais do poder, praticam, muito, da mais prejudicial corrupção, exacerbando, já, sérios níveis de pobreza e de desigualdade económica”. E o estudo continua explicando, que isso se deve ao facto de que “nas economias onde tais elites florescem, as instituições de governação são frágeis e os membros das elites e os seus associados estão quase, literalmente, fora do alcance da lei. Daí resultando que as pessoas bem relacionadas não pagam os impostos como qualquer outra pessoa; os polícias e outros funcionários públicos menores que procuram pequenos subornos não têm o atrevimento de lhes solicitar dinheiro. No fim do dia é o pobre e o fraco (“desencostado”) que encaram a verdadeira força da corrupção.”[1017]

Para muitos países onde a corrupção e a pobreza são fenómenos dominantes, e que identificaram a corrupção como um mal a eliminar ou reduzir, pelos malefícios que traz à sua gestão saudável, transparente e séria, nem sempre, porém, os seus

---

de formação académica e profissional direccionados para áreas que promoveriam o crescimento económico desses países: agricultura e indústria nas diversas vertentes da sua vocação.

[1016] Vd. *The Link between Corruption and Poverty…,* cit., p. 2.

[1017] *The Link between Corruption and Poverty…,* cit., p. 3.

poderes públicos estão na disposição de travar com ela ou contra ela um combate decisivo, pelo que nos programas de luta contra a pobreza levados a cabo, não admira que não comportem a componente anti-corrupção, embora nada obstasse que assim devesse ser.

Apesar de a literatura que se tem produzido sobre esta matéria indique, que é com a implementação de programas de combate à corrupção que se contribui para o alívio à pobreza, parece que nos casos como o atrás citado, que por via de programas dirigidos ao alívio à pobreza se pode desfechar um duro golpe na corrupção[1018], evidentemente, apenas, se essa for a vontade política.

No estudo levado a efeito pelo Banco Mundial, em 2000, "Vozes dos Pobres" concluiu-se que a corrupção é uma das principais causas da pobreza[1019], tendo ficado demonstrado que é o pobre que suporta o fardo da corrupção estadual e da injustiça, o que provoca drásticos impactos na sua vida, pois a cada passo topa com atitudes corruptas, por parte dos funcionários públicos, quando pretende matricular os seus filhos nas escolas, nos cursos de formação profissional, quando necessita de tratamento médico e hospitalar, de protecção policial ou da protecção da lei[1020].

Parece-nos, no entanto, que por muito que se escreva e fale sobre o tema do combate à corrupção e do alívio à pobreza, os programas que daí têm resultado são contrariados, propositadamente, pelos que detêm altos rendimentos, situados tanto nos países que canalizam ajudas, como pelos que vivem no interior dos países que as acolhem, porque é a maneira de poderem amealhar mais, engordando as suas fortunas. Significa dizer que estes dois fenómenos subsistem e são alimentados, tanto por uns como por outros, sendo que os primeiros dão com uma mão e tiram com a outra e os últimos tiram com as duas mãos, o que é recebido dos primeiros.

Nesta rota estão aqueles países que fizeram uma viragem para a economia do mercado, sem avaliar que a liberalização económica pode conduzir ao surgimento de formas de corrupção e de outros crimes económicos, e no compromisso com essa

---

[1018] Até porque de acordo com o o que afirmam Walter Berlei e Bettina Führmann, *Fighting Poverty and Corruption…*, cit., p.p.10-11, a preparação e implementação dos programas de alívio à pobreza ("PRSPs") estão ligadas a três princípios que são de igual modo relevantes na prevenção à corrupção: a participação, a transparência e a prestação de contas.

[1019] Tal identificação não é suficiente, pois o que é importante é saber em que se traduz o "como", que antecede o seu combate, porque no papel fica tudo muito bem redigido e delineado, e as palavras que se apregoam nesses programas também são incentivadoras, só que, depois a dificuldade reside no "como" levar adiante as ideias que ficam no papel.

[1020] Cfr. Narayan, Deepa entre outros, *Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us?*, 2000, apud Walter Eberlei e Bettina Führmann, *Fighting Poverty and Corruption…*, cit., p. 38.

economia e deixaram-se absorver pelos seus malefícios, com a justificação de que é preciso constituir elites, cavando-se um fosso entre essas pretensas ou pretensiosas elites e a base, constituída por uma amálgama populacional, onde maioritariamente se enquadram os que não têm “qualificação” social.

Tais países tornam-se incapazes de fazer constar nos seus aturados programas de desenvolvimento um espaço, de modo a que os seus orçamentos anuais e plurianuais saiam reforçados com previsões de despesas de investimento que promovam a criação de empregos para a mão-de-obra nacional, como meio caminho para a eliminação da ociosidade, que conduz ou é uma porta aberta para a pobreza.

À guisa de exemplo, podemos citar Angola, onde tem existido “pouca evidência da relação entre o orçamento aprovado e a Estratégia de Combate à Pobreza e mesmo, em certos aspectos, o Programa do Governo para 2005/06. Com efeito, o OGE dá demasiada prioridade a projectos e empreendimentos de subordinação central, difíceis de gerir e controlar e de sustentabilidade duvidosa, em prejuízo de projectos mais simples e adequados às necessidades das populações mais pobres. É o caso do sector agrícola, onde a maior parte dos recursos estão imputados a projectos que exigem tecnologia para a qual não há comprovadamente capacidade de gestão e manutenção (tractores, perímetros irrigados, pecuária de leite, etc.) quando ouvimos os responsáveis da Administração Local do estado a reclamar pela falta de simples enxadas e sementes. Em várias províncias, o Programa de Investimentos Públicos não evidencia verbas para a campanha agrícola e, por outro lado, canaliza as acções para as sedes provinciais em prejuízo dos municípios, o que só facilitará, ainda mais o êxodo rural”.[1021]

Assiste-se à repetição de eventos que ficaram registados para a história de que são exemplo vários países africanos, que depois de tantos anos de independência política, continuam dependentes dos países doadores (que provavelmente até têm interesse em continuar com esse estatuto), porque por sua iniciativa demonstram não ser capazes de ganhar a autonomia económica necessária para alcançar níveis de bem-estar para as suas populações. Pelo contrário muitos deles perdem-se em disputas fratricidas em busca da dominação de uns pelos outros, como se os interesses que comandam o homem de hoje fossem ainda os que vigoravam nos tempos mais remotos da humanidade. Saliente-se a agravante dos meios de luta serem mais

---

[1021] *A Observação do Orçamento Geral do Estado Angolano, 2006 a 2008*, OPSA e Friedrich Ebert Stiftung, Luanda, Dezembro de 2007.

sofisticados e por isso, exterminarem muita gente, em pouco tempo e de uma só assentada.

Em Angola, a luta contra a pobreza faz parte de um programa governamental, aprovado em 2003, que preconiza a diminuição deste fenómeno até 2016[1022]. Tal programa tem como aspectos fundamentais: a redução do desemprego e a elevação do nível de rendimento da população, melhoramento e apoio das áreas de formação profissional, emprego e ensino técnico-profissional, melhoramento dos sectores da educação e saúde[1023], desenvolvimento do sector rural, melhoramento e reposição da distribuição de água potável e de redes de saneamento básico em todo o país, garantia de reassentamento da população deslocada, apoio financeiro a famílias rurais e urbanas, carenciadas, e a todas as crianças em situação difícil.

Faltará, certamente, neste programa, cujos objectivos são nobres e viáveis, estabelecer medidas e metas para combater a corrupção, que já foi identificada e diagnosticada como uma praga social, tendo vindo a ser ressaltada, enquanto tal, em alguns discursos, mais recentes, do Presidente da República angolano[1024]/[1025].

[1022] Este programa à semelhança de outros que têm sido lançados em diversos países, deve contar com uma notória intervenção do órgão parlamentar, no seu todo, e dos parlamentares, particularmente considerados. Uma vez que o Parlamento é a instituição chave da responsabilização pelos resultados e da trasnparência, a este órgão cabe um papel fundamental no controlo do desenvolvimento dos programas governamentais, incluindo este programa que tipicamente pretende reduzir a pobreza no país. Ora especial atenção deveria ser dada por este órgão, de modo a pugnar para que se estabelecesse uma ligação cada vez séria e concreta entre o orçamento e o processo de redução da pobreza. Tanto por ocasião da aprovação do orçamento, como do controlo da sua execução, o órgão parlamentar tem oportunidade para se envolver "de corpo e alma" nesse processo, à semelhança do que tem vindo a suceder no Ghana, embora estudos recentes venham revelando que em grande dos países denominados pobres, tanto de África, como de outros continentes, o grau de envolvimento dos Parlamentos ainda é muito débil, dependendo tal situação de factores que são específicos de cada país.
Katrina Harkey, Theodore Dreger e Sabina Bathia, no estudo *The Role of Legislatures in Poverty Reduction. Experience and Future Directions*, World Bank Institute, 2006, p.p.9-12, dão-nos conta dos desafios ou constrangimentos comuns que se podem colocar aos Parlamentos dos países em vias de desenvolvimento, cujos pontos de partida se situam ao nível dos poderes que lhes são conferidos pela Constituição Política, poderes de intervenção na formulação das políticas públicas, capacidade técnica para avaliar e analisar as políticas governamentais e introduzir emendas à proposta orçamental, acesso atempado à informação sobre a actividade desenvolvida pelo órgão executivo.

[1023] Os serviços de saúde são prestados, segundo um modelo de prestação que compreende três níveis: o nível primário, que engloba 228 hospitais municipais e centros de saúde de referência, cerca de 1450 postos de saúde e um número indefinido e promotores comunitários; o nível secundário, que compreende 32 hospitais gerais, onde se incluem os hospitais provinciais; o nível terciário, que consiste em 8 hospitais centrais e especializados. A rede primária fuciona deficientemente, por falta de recursos correntes. Cfr. *Angola. Despesa Pública no Sector da Saúde, 2000-2007*, Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística do Ministério da Saúde, Principia, 2007, p.p.24 e 25. Segundo este estudo, "embora o Governo esteja a fazer um grande esforço para recuperar a rede de serviços de saúde, o acesso aos cuidados de saúde ainda é bastante limitado".

[1024] Na abertura da III conferência nacional do MPLA, esta entidade proferiu em 9 de Maio as seguintes palavras, referindo-se à corrupção e à necessidade de ser reforçado o sistema nacional de justiça, que indentificou como não estando a responder ao que dele se espera: "De entre os princípios de boa governação não devemos descurar o combate à corrupção e ao tráfico de influências, pela sua

Segundo esta alta individualidade do país, a corrupção deve ser combatida porque afecta a boa governação e o normal funcionamento das instituições e coloca em causa os interesses dos cidadãos e os interesses nacionais. Tais afirmações permitem observar que o mal está identificado ao nível político, contudo, até que sejam viradas as baterias para o seu combate ainda é preciso demonstrar, tal como se refere no Protocolo da SADC, que exista vontade política que passa pela implementação prática de medidas em concreto. O funcionamento efectivo da justiça é uma delas, mas que pode e deve ser desenvolvido em simultâneo com outras medidas.

A tentativa de Angola se assumir, daqui para a frente, como potência regional e a assunção de compromissos, tanto a nível regional como internacional, no sentido da democratização da sociedade angolana, terão de a conduzir a que "não lave apenas o seu rosto", mas que se "banhe" por inteiro nas águas da democracia, havendo para tal que se sustentar em princípios como a transparência, particularmente a transparência na gestão da coisa pública, que para se implantar tem de derrotar a corrupção sistémica e institucionalizada, senão mesmo já, socialmente, enraizada.

---

repercussão negativa sobre o normal funcionamento das instituições públicas e privadas do país e, principalmente, sobre a ética e a moral pública, levando a práticas lesivas dos interesses dos cidadãos e, por vezes, até dos interesses nacionais. Num tal contexto, é imprescindível o funcionamento adequado da Justiça. No entanto, a situação actual deste sector é de crise, com evidente insuficiência de recursos humanos e infra-estruturas. A justiça é tardia e incerta, de forma que são afectadas a eficiência, a efectividade e a credibilidade do sistema, bem como o acesso dos cidadãos e dos agentes investidores económicos que a ele recorrem e necessitam. É necessário reformar e reforçar o sector legal e judicial angolano, nos planos estrututal e instrumental, visando a construção de uma sociedade norteada por princípios de boa governação, legalidade e justiça."

[1025] Na mensagem de fim de ano dirigida à nação angolana, esta entidade afirmou o seguinte: "Temos também de resgatar o valor do trabalho e de promover o espírito empreendedor e o reconhecimento do mérito como factores da transformação económica e da ascensão social e como fonte legítima da prosperidade, cerrando fileiras contra o grande mal da corrupção, tanto activa como passiva.", Jornal de Angola, Ano 32, n.º11340, de 30 de Dezembro de 2008, p. 2.

Capítulo III

Um Olhar sobre o Quadro Legal das Finanças Públicas de Angola. Contribuições para a Formulação de Normas que Reflictam maior Transparência na Decisão Orçamental

1. Diagnóstico à Situação Institucional no Domínio da Gestão das Finanças Públicas

Neste capítulo final da nossa dissertação, propomo-nos lançar um olhar às normas que têm regido as finanças públicas angolanas, centrando a atenção para aspectos que, directa ou indirectamente, se prendem com o Orçamento do Estado, sem que a ele nos limitemos, sempre que os problemas candentes da gestão financeira da coisa pública, ao surgirem com ele e por ele passando, toquem as raias ou entrem em foros que não se circunscrevem tanto a este documento, em si próprio considerado, mas aos resultados que decorrem do processo que lhe está subjacente.

Contudo, antes de nos centrarmos nos aspectos normativos, convirá que o nosso olhar se detenha numa observação, não meramente contemplativa, a dados que nos auxiliarão na árdua e ambiciosa tarefa de, avaliando o que existe, delinear ainda que em traços largos, uma opinião em feição de formulação do que poderia ser alinhado, numa perspectiva de reforma do quadro legal aplicável ao sistema financeiro público angolano.

Para tocarmos nos vários aspectos que são inerentes à caracterização do sistema de finanças públicas em Angola, haverá que começar pelos pontos que permitem identificar a realidade sobre que versa, para que perante o quadro legal vigente, se avalie a sua adequação ou inadequação, sendo certo que a observância estrita do princípio da legalidade no âmbito da aplicação prática do direito orçamental, é fundamental para a obtenção de uma eficiente e eficaz gestão da coisa pública. Porém, e como já tem sido defendido, este não é o único princípio importante a presidir à actividade financeira do sector público, pois, como ele, são igualmente importantes: a democracia financeira[1026], a disciplina financeira[1027], a transparência

---

[1026] Este princípio prende-se fundamentalmente com o modo como são geridos os bens e os dinheiros públicos, em ordem a serem respeitadas as várias conquistas que neste domínio já foram conseguidas,

financeira[1028], os três e's (economia, eficácia e eficiência)[1029] e a "*accountability*" ou responsabilização pela gestão[1030] ou pelos resultados da gestão.

Ao longo dos últimos anos, o sistema angolano de finanças públicas tem estado sujeito a alguns passos reformistas, embora, diga-se, de modo muito gradual, fruto da constatação de ineficiências, quer ao nível da ausência de normas que o regulem com mais transparência e sistematização, quer da falta de cumprimento das normas legais e procedimentais existentes, quer também ao nível da falta de capacidade técnico-profissional e moral da Administração financeira e fiscal. Como já se tem vindo a salientar, este é um aspecto de importância fundamental, pois a existência de boas leis e de estruturas orgânicas bem delineadas, de nada valem se o factor humano não estiver fortemente apetrechado de conhecimentos teóricos e práticos que se consigam materializar, pôr em marcha e assegurar a continuidade dos processos em questão.

A descrição do quadro legal em que se movem as finanças públicas angolanas foi efectuada, em parte, mais atrás, quando nos reportámos à evolução do quadro legislativo em que o orçamento tem vindo a fundar-se. Importará nesta sede reforçar que é mais na legislação ordinária, que se evidencia o tratamento legal da

---

fruto de várias contendas, para tornar materializável a máxima que atribui a gestão dos bens e dinheiros públicos em prol do povo, porque a ele pertencentes e a ele destinados.

[1027] Trata-se de princípio que promove a existência de regras que determinam a criação de instrumentos propícios à execução orçamental e velam pelo seu cumprimento, em ordem à boa gestão dos recursos públicos.

[1028] A transparência financeira propicia a boa gestão e permite a sua avaliação e o controlo de modo aberto.

[1029] O princípio ou a regra dos 3 e's , que na terminologia anglo-saxónicase denomina por "value for money"- "vale o que custa" - ("value" sinónimo de "output" e "Money" sinónimo de "input"), traduz-se no seguinte: «economia, refere-se exclusivamente às entradas ("inputs") e põe em evidência o facto de se terem minimizado os custos dos "inputs" utilizados no desenvolvimento de determinada actividade; eficiência, define a relação entre as saídas ("outputs") de um serviço ou actividade e o volume ou valor dos "inputs" consumidos em gerar esses "outputs". O rendimento é positivo se é pruzida uma redução de entradas, relativamente a uma dada quantidade e qualidade de saídas, ou se dada uma quantidade entradas, se produz um aumento das saídas; eficácia, refere-se à conexão entre os "outputs" e os objectivos da organização; quer dizer, o grau de êxito ou fracasso na consecução dos objectivos." Cfr. Maria da Conceição da Costa Marques, *Prestação de Contas…*, p.p.37-38.

[1030] Cfr. Ana Calado Pinto e Paula Gomes dos Santos, *Gestão Orçamental Pública*, Publisher Team, 2005, p.p.24-25, esclarecem que o princípio de «accountability» tem sido confundido com responsabilidade e até com autoridade, porém enquanto esta "é a obrigação de desempenhar determinada função, a «accountability» é a assunção do cumprimento da responsabilidade que nos foi acometida, em suma, a responsabilidade é a obrigação de agir, enquanto a "accountability" é a obrigação de responder pelas acções e pelos resultados das acções."

actividade financeira estadual, através da vigência de leis, decretos-leis, decretos e outros diplomas regulamentares[1031]/[1032].

Desde logo, e só para citar alguns diplomas legais: a Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado, a que já tivemos oportunidade de nos referir, os estatutos orgânicos dos Ministérios que participam, mais activamente, na gestão das finanças públicas: das Finanças, do Plano, da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, a Lei Orgânica do Banco Central, a cargo de quem se encontra a gestão da Conta Única do Tesouro (CUT), o Regimento da Assembleia Nacional, a que igualmente já nos referimos, quando analisámos os poderes de emenda deste órgão no processo orçamental, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, o Decreto que institui o Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGFE), destinado à gestão das despesas correntes, o Decreto que institui os programas de investimento público (PIP), cuja gestão está a cargo do Sistema Integrado de Gestão do Investimento Público (SIGIP). No que respeita ao nível da responsabilização dos agentes financeiros públicos, não podemos deixar de citar dois Decretos e um Decreto Executivo, que embora em vigor, ficaram letárgicos ou em "hibernação" durante vários anos, e que mais recentemente têm sido invocados pelo Tribunal de Contas, por ocasião do julgamento das contas de algumas entidades, relativamente às quais fez o apuramento de responsabilidades financeiras: o Decreto n.º194/79, de 20 de Junho[1033], o Decreto 195/79, de 20 de Junho[1034] e Decreto executivo n.º 15/78, de 26 de Setembro[1035].

Um dos aspectos a realçar é o facto da empresa pública concessionária das jazidas de petróleo, a Sonangol, erradamente intervir na gestão das finanças públicas, em paralelo com o Tesouro e o Banco Nacional de Angola (Banco Central), na execução de despesas relativas ao serviço da dívida externa, fazendo com que uma parte importante das despesas seja efectuada fora do sistema formal orçamental[1036].

[1031] Vide, Fernando de Castro Paiva, *Legislação de Direito Financeiro e de Finanças Públicas, I Volume*, Edição da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, 1998/1999 e Elisa Rangel Nunes, *Colectânea de Legislação de Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol.I e II*, Anistia, 2007.
[1032] A Lei Constitucional, ao contrário do que devia, peca pelo mutismo com relação à actividade financeira. O anteprojecto de Constituição apresentado, à sociedade angolana, antes das eleições legislativas que ocorreram em Setembro de 2008, veio corrigir esse vazio, restará saber se ele será aprovado tal como está ou se será neste aspecto particular, objecto de alterações.
[1033] Prevê sanções para o não cumprimento no disposto no decreto executivo n.º15/78, de 26 de Setembro.
[1034] Estabelece a implantação dos mecanismos adequados à realização do controlo orçamental interno.
[1035] Criava as condições para a responsabilização de cada membro do Governo, pela execução do orçamento do respectivo sector.
[1036] Cfr.Relatório n.º29036-AN, Banco Mundial, *Angola, Revisão da Gestão das Despesas Públicas e Responsabilização Financeira*, Fevereiro de 2005, p.14. Neste relatório para comodidade de estudo,

Estas actividades desenvolvidas, por esta empresa pública, em representação do Estado, que normalmente não são orçamentadas no OGE, são recuperadas através de compensações fiscais, que por não envolverem transacções em dinheiro, não implicam a formulação dos seus registos na Conta Única do Tesouro (CUT)[1037].

Na opinião dos autores do relatório que temos vindo de citar, o mecanismo de realização de despesas, executado pela Sonangol, pelo facto de envolver um "planeamento sofisticado e técnicas orçamentais de controlo de custos apurados com vista a evitar problemas maiores de tesouraria", justifica que "as actividades "não convencionais" sejam devolvidas ao Ministério das Finanças e ao Banco Nacional de Angola[1038], não deixando de ser, por eles, criticável o exercício da actividade de concessionária que, em sua opinião, deveria passar a ser da competência do Ministério dos Petróleos.

Entrando nas questões que se prendem com o processo orçamental, e analisando as suas várias fases, não deixam de se encontrar pontos fracos, que debilitam a solidez desse processo.

Na fase de preparação do orçamento, que se inicia com a elaboração das projecções macroeconómicas, por uma equipa que integra os Ministros do Plano, das Finanças, do Trabalho, Emprego e Segurança Social e o Governador do Banco Central, espelham-se os objectivos e metas quantitativas e alguns pressupostos relativos a variáveis chave. Com base nessas projecções a Direcção Nacional dos Impostos (DNI) elabora as estimativas de receitas e a partir delas, a Direcção Nacional do Orçamento (DNO), ambas do Ministério das Finanças, fixa o tecto das despesas que irão ser realizadas pelas unidades orçamentais que efectuam despesas. A esta Direcção cabe a elaboração das orientações de política orçamental, que são aprovadas pelo Conselho de Ministros.

---

denomina-se por "sistema convencional", o que é levado a cabo pelas instituições vocacionadas para essa gestão e por "sistema não convencional", o que é desenvolvido primacialmente pela Sonangol. Entre estes dois "sistemas" desenvolve-se um mecanismo complexo que consiste em a Sonangol reter parte ou a totalidade dos lucros e dos impostos provenientes do petróleo, valores que deveria entregar ao Tesouro, a título de compensação das transacções resultantes, nomeadamente, de subsídios aos produtos petrolíferos e do serviço da dívida garantida, pelo petróleo.

[1037] Cfr. *Angola. Revisão da Gestão das Despesas…*, cit., p.17. Como se diz neste relatório do Banco Mundial, este mecanismo de compensação efectua-se a partir do estabelecimento dos impostos finais devidos, pela Direcção Nacional dos Impostos do Ministério das Finanças, impostos cujos valores são negociados pelo Gabinete de Estudos e Relações Internacionais do mesmo ministério, havendo depois um acordo entre a Sonangol e o ministério sobre o saldo líquido final dos impostos a pagar.

[1038] Curiosamente, há vários anos, esta era a posição defendida por altos funcionários do Ministério das Finanças e do Banco Nacional de Angola, que no entretanto, nunca foram ouvidos nem compreendidos.

Acontece, porém, que nem sempre essas projecções são colocadas ao dispôr da DNO, em tempo útil, pelo que a formulação da proposta do orçamento nem sempre tem início a partir de um enquadramento macroeconómico actualizado e adequado[1039]. Além disso, aquelas projecções são por vezes muito optimistas, não reflectindo o real panorama macroeconómico, de modo a tornar as estimativas orçamentais mais realistas. De todo o modo, as estimativas de receitas são estabelecidas pela Direcção Nacional dos Impostos, com base nessas projecções e também a fixação das despesas é estabelecida, a partir da preparação de estimativas de custos, pela DNO, baseadas nas despesas realizadas no ano anterior.

Uma vez preparadas as instruções sobre o modo como cada entidade deve preparar o seu próprio orçamento, estas são divulgadas a todas as entidades que efectuam despesas: as orientações relativas às despesas correntes dimanadas, pelo Minfin e as instruções sobre despesas de investimento fornecidas, pelo Minplan. Por sua vez, cada organismo depois de preparar as suas estimativas apresenta a correspondente proposta, para que posteriormente se realizem negociações com o Minfin.

Depois de ser feita a consolidação da proposta orçamental, é enviada ao Conselho de Ministros, como passo prévio à aprovação da proposta orçamental, pelo Parlamento.

O Orçamento do Estado não cobre toda a actividade financeira estadual, que cabe no seu objecto, o que fere e viola grosseiramente os princípios da unidade e da universalidade, previstos na Lei-Quadro do Orçamento do Estado, se tivermos em linha de conta que existem despesas e receitas que não aparecem inscritas, como por exemplo, as despesas realizadas pela Sonangol, em representação do Tesouro, bem assim, as receitas próprias das embaixadas e missões diplomáticas de Angola no estrangeiro. Estas e outras omissões conduzem a uma deficiente transparência orçamental a uma ausência de responsabilização pela gestão, convivendo com a prática de fraudes e de corrupção, e por fim, não permitem que se avalie com fidedignidade a situação fiscal do país, nem tão pouco que se acredite nas previsões orçamentais.

[1039] Apesar de estes comentários terem sido extraídos de um relatório que data de 2005, e apesar das reformas levadas a cabo, ao abrigo de um programa de modernização das finanças públicas, estes comentários continuam a ter actualidade.

A formulação do Orçamento do Estado pertence em parte ao Ministério das Finanças (Minfin) e em parte ao Ministério do Plano (Minplan), posto que ao primeiro cabe elaborar as estimativas referentes ao orçamento corrente e ao segundo as estimativas que se referem ao orçamento de investimento[1040].

Tem-se defendido que esta dupla responsabilidade na elaboração do orçamento não se justifica, admitindo-se que deveria ser a Direcção Nacional do Orçamento a entidade responsável pelas duas vertentes do documento orçamental podendo, no entanto, o Minplan conservar as funções de planeamento a médio prazo. A concentração naquela direcção do Minfin iria contribuir para uma melhor articulação entre os dois sistemas de gestão - SIGFE e SIGIP -, e das pessoas que trabalham na preparação de cada uma das vertentes do orçamento.

Para a gestão dos investimentos públicos foi criado o Sistema Integrado de Gestão do Investimento Público (SIGIP), cujos objectivos se centram no seguinte: formulação e implementação de um sistema de gestão e programação do investimento público; a articulação do programa de investimento público (PIP) com o programa e o orçamento anual do Governo; articulação e coordenação do investimento público, a nível sectorial e provincial; melhorias na capacidade técnica de preparação e execução de projectos de investimento público[1041].

A programação de projectos de investimento público é a ocasião ideal para se avaliar o grau de cumprimento pelo Governo, dos anunciados objectivos de redução da pobreza, pelo que haveriam de incidir mais fortemente nos sectores sociais, como a educação, a saúde e a criação de empregos no domínio da indústria e da agricultura. Mas também, para avaliar o impacto e os benefícios desses projectos de investimento na economia.

Na fase de execução orçamental, não são igualmente menores e menos graves as debilidades que frenam a qualidade, a transparência e a permissividade perante práticas corruptivas e outros ilícitos financeiros, pelo facto de não serem respeitadas, integralmente, as normas aprovadas sobre os mecanismos para a realização das despesas e para a arrecadação de receitas.

A execução do orçamento tem de ser observada do lado da realização das despesas, do lado da arrecadação das receitas, e como tal do comportamento das

[1040] Contudo, a programação do PIP e bem assim, a fiscalização da sua execução física são da competência do Minplan e a programação financeira e a fiscalização da execução financeira do PIP competem ao Minfin. Cfr. *Angola. Revisão da Gestão das Despesas…*, cit., p.27.
[1041] Cfr. *Angola. Revisão da Gestão das Despesas…*, cit., p.27.

entidades que realizam despesas e o grau de cumprimento dos procedimentos a que estão adstritas, mas também do papel que é desenvolvido pelas entidades, que ao nível da máquina estadual administrativa, têm por função proporcionar a atribuição dos recursos financeiros requeridos e velar pelo cumprimento dos circuitos, legalmente, definidos.

O diploma que aprovou o Sistema Integrado de Gestão Financeira define quais as entidades que intervêm na execução orçamental e bem como as regras, procedimentos e mecanismos dessa execução[1042].

No topo da execução orçamental encontra-se a Direcção Nacional do Tesouro do Ministério das Finanças, que a nível central[1043] responde pela política e programação financeira, bem como pela política de gestão da dívida pública[1044]. O Tesouro detém no Banco Central a Conta Única do Tesouro[1045]/[1046], cujas operações são efectuadas pelo agente financeiro do Estado, o Banco de Poupança e Crédito, um banco comercial, constituído sob a forma de sociedade de capitais públicos, que mantém nos seus livros a sub-CUT, através da qual regista diariamente as receitas arrecadadas e o pagamento das despesas, e que está associada à Conta Única do Tesouro no BNA, havendo através da montagem deste mecanismo contabilístico, uma relação directa entre o Tesouro, o BNA e o BPC.

No que se refere à realização das despesas, nos termos do artigo 26.º e seguintes, da Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado, os actos a praticar são a cabimentação, a liquidação e o pagamento. Contudo, o SIGFE que encerra os circuitos e procedimentos para a realização das despesas, determina que a movimentação de recursos deve ser efectuada mediante a utilização dos documentos adequados: a nota de cabimentação (NCB), com vista a que o montante da despesa a realizar, seja deduzido do saldo do crédito orçamental correspondente, a nota de necessidades de recursos financeiros, com a finalidade de solicitarem à Direcção Nacional do Tesouro

---

[1042] Este sistema foi criado pelo Decreto n.º21/97, de 2 de Abril, revogado prlo Decreto n.º13/99, de 9 de Julho, que veio a ser revogado pelo Decreto n.º73/01, de 12 de Outubro.

[1043] Ao nível da Administração local do Estado, a execução orçamental compete às delegações provinciais de finanças.

[1044] Como já se disse, ao nível da gestão da dívida pública intervém, igualmente, a Sonangol que em representação do Estado efectua pagamentos para a amortização da dívida pública externa.

[1045] Esta Conta está dividida em duas subcontas: a CUT-MN destinada às operações em moeda nacional e a CUT-ME, que se destina às operações em moeda estrangeira.

[1046] De modo a disciplinar o relacionamento entre estas duas instituições, nomeadamente, no concernente à definição dos critérios a utilizar na realização de operações do tesouro, em moeda estrangeira com impacto na CUT, foi celebrado um Protocolo em 19 de Setembro de 2002. Cfr. *Angola. Revisão da Gestão das Despesas…*, cit., p. 30.

os recursos financeiros necessários, a ordem de transferência para que se efectue a transferência de recursos, a ordem de saque para que se efectuem pagamentos em nome do Estado.

Nem sempre o cumprimento das três etapas previstas na Lei-Quadro para a realização das despesas tem sido cristalino, tendo havido, num passado recente e de modo flagrante, "saltos de canguru" entre elas ou na ausência delas, ao ponto de se efectuarem pagamentos, com base na emissão de ordens de saque, sem antes se proceder à liquidação da despesa, para não se falar da realização de pagamentos relativos à aquisição de bens e serviços, que nunca chegaram a ser entregues ou prestados.

Como se registaram muitos atrasados nos pagamentos, o Estado angolano passou a ser visto como mau pagador, pelo que os fornecimentos passaram a ser efectuados, apenas, mediante pagamentos prévios aos fornecedores. Estamos em crer que, pelo conhecimento que temos da fragilidade dos mecanismos de controlo, existentes na Administração Pública angolana, práticas deste teor continuem a ser o "pão-nosso de cada dia".

A atribuição de recursos financeiros é rodeada de um conjunto de acções preliminares, que têm início com a planificiação ou programação financeira (para se utilizar a terminologia legal), levada a efeito, pela Comissão de Programação Financeira, considerada "o principal instrumento de gestão dos recursos financeiros públicos", elaborado com base no orçamento em execução e que é aprovada pelo Conselho de Ministros (art.º6.º, Decreto n.º73/01, de 12 de Outubro).

A Direcção Nacional do Tesouro, tendo em consideração a programação financeira aprovada, e as solicitações de recursos pelas unidades orçamentais, elabora o plano de caixa mensal e submete-o à Comissão Permanente do Conselho de Ministros (art.º8, n.º1. do Dec.73/01). Depois de aprovado o plano de caixa, o Tesouro emite ordens de transferência para que os fundos transitem da CUT para a sub-CUT no BPC, o que ocorre em função das "necessidades de liquidez de gestão de tesouraria".[1047]

[1047] Cfr. *Angola. Revisão da Gestão das Despesas…*, cit., p.34. Segundo este relatório, os fundos que são transferidos, mensalmente, nem sempre podem corresponder ao duodécimo a que a unidade orçamental tem direito a receber, podendo acontecer que seja feita uma retenção de uma percentagem, que pode corresponder a 20% do montante a receber, sendo que, então, o que lhe chega é uma quota financeira mensal.

O estudo que temos vindo a citar revela-nos, que uma das debilidades do sistema de gestão de finanças públicas angolano reside no facto dos controlos internos feitos "*a posteriori*", por substituição aos modos de controlo prévio não serem exercidos na medida do que é preciso, nem sempre se sentindo a presença activa da Inspecção Nacional de Finanças.

Ainda uma outra debilidade relaciona-se com "o racionamento de tesouraria e a gestão a muito curto prazo e imprevisível através deste racionamento"[1048]. Este último aspecto tem tido incidência na implementação dos PIP's, cuja dominância tem recaído principalmente no sector das obras públicas, área onde as entidades contratadas, com o receio de não receberem os pagamentos previstos pelos contratos de empreitada, recebem pagamentos adiantados nem sempre correspondentes com a execução física dos projectos em questão.

Ora, isto reflecte um total incumprimento das normas que regulam a realização das despesas públicas, previstas na Lei-Quadro do Orçamento, pois que, nesta não se distingue a aplicação de tais regras a certo tipo de despesa pública – a corrente –, deixando de fora a despesa de capital ou de investimento.

Há que destacar que no meio das insuficiências e debilidades do sistema de gestão orçamental, as despesas correntes com salários que foram uma fonte de pagamentos a funcionários "fantasmas", actualmente com a bancarização dos salários têm aparecido mais controladas. Este formato tem sido igualmente aplicado às pensões de reforma, área pródiga, até a um tempo recente, na criação de pensionistas "fantasmas" ou já falecidos.

Do lado das receitas, a execução das normas sobre a sua arrecadação de receitas também não é respeitada como o deveria ser. Já atrás afirmámos que as administrações financeiras, de países como é o exemplo de Angola, apresentam muitos défices no modo como desempenham as funções que lhes estão cometidas. Contudo, as debilidades já há muito identificadas e as propostas de solução também sobejamente conhecidas continuam, no entanto, na sua concretização tal qual "passos de bébé", em fase de iniciação, ou seja inseguros e incertos.

[1048] Cfr. *Angola. Revisão da gestão das Despesas…*, cit., p.37. Este relatório deixa subentendido que a falta de fundos esteve na origem de burlas, fraudes e corrupção, porque o receio de não pagamento pelo Estado permitia que fossem feitos pagamentos adiantados, sem a entrega do correspondente bem ou serviço, ou que se desse prioridade a determinados pagamentos a troco de "luvas" e à acumulação de atrasados.

A arrecadação das receitas fiscais mais do que normas que orientem os seus procedimentos, como é o caso do SIGFE e do Regulamento sobre arrecadação de receitas, em termos de unidades de estrutura e circuitos entre elas, necessitam de uma base legal adaptada à natureza das matérias a colectar e sob metodologias de tributação mais actuais e actuantes, de modo a diversificar a base fiscal e captar rendimentos, que sob o método de auto-declaração, não chegam a ser tributados, fortificando a fuga ao dever de pagar impostos. Ora, isso implica que a componente humana seja devidamente instruída e treinada de modo a fazer a aplicação das normas fiscais e financeiras em vigor. Verifica-se que os funcionários da Administração fiscal (e não só estes) por falta de acesso a manuais de procedimentos, aprrendem, de modo muito empírico e mecanicamente, alguns circuitos e procedimentos, o que nem sempre conduz à harmonização da sua conduta profissional. O mesmo tipo de serviço, ao ser executado por repartições situadas em locais distintos, pode ter um encaminhamento e um desfecho distinto, tudo dependendo do conhecimento que esse funcionário tenha do serviço que executa.

A atenção que tem sido dada ao resultado ou produto dos tributos pagos na indústria petrolífera tem contribuído, também, para o marasmo de figuras tributárias aplicáveis a outros sectores de actividade. E ao abrigo desse cenário foi aprovado um modelo financeiro para o sector petrolífero, com vista a prever os impostos e outras receitas do petróleo devidos ao Estado, fornecendo um instrumento que permita ao Estado gerir e fiscalizar as receitas do petróleo, fazer previsões financeiras de médio prazo, numa base mensal e trimestral, e bem assim auxiliar na harmonização dos fluxos financeiros entre o Minfin, BNA e Sonangol[1049].

Ora, enquanto se continuar a dar uma importância não apenas excessiva, mas exclusiva ao sector petrolífero, também em matéria de tributação, outros rendimentos tributáveis deixam de o ser, ante a placidez de uma Administração fiscal pouco actuante.

Mas, se ao nível das receitas fiscais, o SIGFE não é a única preocupação que se coloca, já no que concerne às receitas provenientes de financiamentos, a sua integral não passagem por este sistema torna, sem dúvida, de pouca credibilidade a sua expressão nas contas nacionais. Não existem ou nem sempre existem registos dessas operações, nem verificação de que se tenham realizado. É que, não existe uma

---

[1049] Cfr. *Angola. Revisão da Gestão das Despesas…*, cit., p.79.

instituição do tipo do Instituto de Crédito Público em Portugal, que possa dar tratamento aos financiamentos.

Parece que deveria existir uma maior exigência no que diz respeito à verificação e controlo das receitas arrecadadas, quaisquer que elas sejam.

Importa, naturalmente, analisar, no âmbito da fase de controlo da execução orçamental, qual o papel dos órgãos de controlo interno e do Tribunal de Contas, como órgão de controlo externo.

De acordo com o estatuto orgânico do Minfin, cabe à Direcção Nacional da Contabilidade e à Inspecção Nacional de Finanças, respectivamente, controlar os movimentos e registos contabilísticos, produzidos durante a execução do orçamento, e a fiscalização da legalidade e da regularidade das operações, movimentos e registos contabilísticos.

Existe em cada unidade orçamental, um órgão que vela pela elaboração das contas e assegura o cumprimento das normas de execução do orçamento próprio, mas, é perante aqueles dois órgãos do Minfin que têm de manifestar o grau de cumprimento das orientações recebidas para a execução sectorial do orçamento, remetendo-lhes as demonstrações estatísticas dela (execução) resultantes. Estes dados são trabalhados pela Direcção Nacional de Contabilidade, a quem compete elaborar as contas trimestrais, que devem ser apresentadas à Assembleia Nacional, e a Conta Geral do Estado, sendo suposto ser apresentada a este órgão de soberania, até doze meses após o final de cada exercício financeiro. Contudo, as dificuldades que se registam no cumprimento dos prazos e, bem assim, as que se verificam com relação à fiabilidade dos dados enviados a esta Direcção, não têm permitido que os resultados apresentados correspondam à realidade.

A iniciar pelo método do registo das operações orçamentais, que deveria ser efectuado pelo método de partidas dobradas, como aliás dispõe a Lei-Quadro do Orçamento, continua, porém, a ser utilizado o método de partidas simples e com base em dinheiro. Só havendo o registo dos serviços, fornecimentos e obras pagas, ficam por registar os compromissos, sendo díficil de determinar se as receitas que se prevêem cobrar, cobrirão as despesas totais.

À falta de uma lei sobre contabilidade pública, e embora não se trate de uma substituição, é a Lei-Quadro do Orçamento do Estado que contém algumas normas

sobre contabilidade pública[1050], que nem de perto nem de longe cobrem as suas necessidades de regulação. Talvez devido a esse quase vazio legislativo o sistema de contabilidade pública se apresente com insuficiências, mas não apenas por isso, pois para estas contribuem igualmente a fraca capacidade institucional e os insuficientes recursos humanos experimentados, a lentidão na prestação de informação por parte das unidades orçamentais, a debilidade do processo formal de registo para a fase de verificação da execução orçamental, a debilidade ou inexistência de uma contabilidade patrimonial[1051].

As insuficiências e deficiências no domínio da contabilidade causam fortes limitações ao exercício da função de controlo, tanto interno como externo, embora esta função, já em si mesma considerada, apresente várias enfermidades, que condicionam ainda mais o seu exercício.

O controlo interno está, pelo estatuto orgânico do Minfin, a cargo da Inspecção Nacional de Finanças, que tem por função efectuar o controlo financeiro das unidades orçamentais ao nível de toda a Administração Pública e ainda das empresas públicas e outras entidades que giram dinheiros públicos. No exercício do controlo financeiro este órgão promove auditorias às unidades gestoras de dinheiros públicos e realizadoras de despesas.

A falta de manuais de procedimentos e de recursos humanos aptos e de recursos materiais para desempenhar com celeridade e qualidade, as referidas acções de controlo e auditoria, fazem com que o trabalho executado por este órgão não responda às necessidades de verificação da observância e cumprimento das normas em vigor, que regem a gestão financeira pública. Além disso, se é assim ao nível deste órgão de controlo que se situa num escalão mais elevado, a capacidade de controlo que se deveria situar ao nível de cada unidade orçamental ou gestora há-de estar ainda mais comprometida.

[1050] Esta Lei que haveria de ser regulamentada no prazo de 90 dias após a entrada em vigor, não o foi. Um domínio tão complexo, tão importante e fundamental para avaliação da gestão, como é a contabilidade careceria de ser mais detalhado, através de normas regulamentares.

[1051] O que se afirma é corroborado pelo estudo que citámos sobre a despesa pública no sector da saúde, que a propósito da execução do orçamento neste sector, refere o seguinte: "(…) é importante não esquecer que o nível académico e o próprio perfil profissional dos gestores actuais não são adequados no sentido de garantirem uma gestão eficiente e eficaz. Muitas unidades sanitárias são geridas por pessoal paramédico sem conhecimentos básicos de contabilidade orçamental. (…) A falta de instrumentos de gestão, incluindo programas contabilísticos, classificadores orçamentais, guiões de procedimentos, entre outros, contribuiu para a fraca capacidade de gestão." Cfr. *Angola. Despesa Pública…*, cit., p.p. 65-66.

Não parece que o nível de organização e enquadramento da Inspecção Nacional de Finanças lhe atribua, na altura em que escrevemos, capacidade para por exemplo, verificar as contas da empresa concessionária de petróleos, Sonangol, na função que desenvolve, enquanto gestora do serviço da dívida externa do Estado, já que se torna díficil, penetrar nos enredados meandros desta empresa pública, que como vimos apresenta um estatuto à parte, ao ponto de actuar em paralelo com o Tesouro e o Banco Central, como já o dissemos.

Por outro lado, em face de uma actuação lenta e, por vezes, tardia daquele órgão de inspecção, nem sempre as suas instruções são acatadas e implementadas pelos serviços e entidades auditadas, pelo que, as funções deste órgão têm de ser mais aperfeiçoadas, de molde a poder melhor coordenar, o controlo efectuado noutros patamares da gestão financeira pública[1052], até porque se elas forem exercidas de modo mais aprofundado e completo, evitar-se-á que o Tribunal de Contas intervenha no processo de controlo com uma fiscalização preventiva do tipo da que actualmente tem, com prejuízo da fiscalização concomitante, que está comprovada ser mais eficaz que aqueloutra, para os fins pretendidos, como iremos ver mais adiante.

A existência de um controlo interno fortificado, disciplina todos que ao mesmo ficam sujeitos, levando-os a respeitarem as regras de gestão e a preocuparem-se em efectuar com mais exactidão as operações e os correspondentes registos, para que possam apresentar em tempo útil as contas a que se acham obrigados. O funcionamento sistematizado, e orientado para a prevenção do risco de práticas de gestão imprópria e irregular, por parte da Inspecção Nacional de Finanças, contribuiria para a elaboração da Conta Geral do Estado, a ser apresentada pelo Governo à Assembleia Nacional, que nos termos da Lei-Quadro do Orçamento do Estado é um instrumento contabilístico fundamental, para a avaliação do grau de cumprimento do orçamento executado, com relação ao que foi aprovado por aquele órgão.

A falta deste instrumento contabilístico constitui uma falha grave e uma violação da lei e dos princípios democráticos que, com foro constitucional, regem a sociedade angolana, e que tem fortes repercussões na relação entre o Governo, sua Administração Pública e os administrados, a quem, nem através dos seus

---

[1052] Ver Carlos Moreno, *Sistema Nacional de Controlo*, cit., p.p.35 e ss.

representantes, são prestadas contas dos destinos dados aos recursos de que, em parte, se vêm privados, anualmente.

Os esforços que têm sido desenvolvidos, com a implementação do programa de modernização das finanças públicas, permitiram que fossem dados pequenos passos que contribuíram para que se tivessem registado algumas melhorias na organização dos serviços do Minfin. Contudo, a nem sempre desejada preparação dos seus funcionários para as inúmeras tarefas que têm pela frente, a falta de regulamentos que orientem as suas actividades, a ausência de normas éticas, a falta de incentivos do ponto de vista remuneratório, a inadequação de meios de trabalho, contribuem para o desempenho sofrível das unidades orgânicas que têm um papel central na gestão das finanças públicas, e mais em particular, no domínio orçamental.

O controlo externo, como já o dissemos, está a cargo do Tribunal de Contas, cuja Lei Orgânica data de 1996 (Lei 5/96, de 12 de Abril), tendo, todavia, apenas iniciado funções em 2001/2002. Trata-se de um órgão que à semelhança de outros Tribunais de Contas europeus tem um campo de acção que lhe permite fiscalizar a actividade administrativa, geradora de despesa, e financeira, de todas as entidades que gerem recursos públicos.

Cumpre ao Tribunal de Contas efectuar o controlo prévio, através da verificação da conformidade com a lei e da cabimentação orçamental dos instrumentos geradores de despesa ou que podem dar origem a responsabilidade financeira directa ou indirecta, e o controlo sucessivo, cuja finalidade consiste na emissão da sua opinião sobre a execução do Orçamento do Estado, através da avaliação das contas resultantes e na realização de auditorias à gestão das entidades sujeitas à sua jurisdição.

A função que mais tem sobressaído, neste órgão, respeita à fiscalização preventiva, a cargo de uma das duas câmaras do Tribunal, através da emissão ou recusa de emissão de visto, já que como afirmámos, anteriormente, as debilidades do órgãos de controlo interno não permitem detectar certas irregularidades, que acabam por ser travadas, agora, mais do que antes, ao serem remetidos os processos pelas entidades que carecem de obter o visto, para implementarem os projectos neles contidos.

Embora, modernamente, seja defensável que esta função deva ceder lugar à fiscalização concomitante, é preciso criar as condições para que esta função seja colocada em primazia, o que passa necessariamente pelo aperfeiçoamento do controlo

interno e pelo fortalecimento técnico-profissional dos quadros do Tribunal e da dotação de meios de trabalho adequados, o que pressupõe, por sua vez, que a autonomia financeira de que goza na lei se materialize de facto.

Apesar de, organicamente, este Tribunal deter poderes que o conduzem ao sancionamento (quer pelo apuramento de responsabilidade sancionatória como de responsabilidade reintegratória) das entidades que sujeitas à sua jurisdição violem as normas aplicáveis, as suas recomendações não são acatadas, registando-se ainda casos que manifestamente demonstram que essas entidades são imunes à mão visível, mas pouco segura, do Tribunal de Contas. Estamos a pensar, designadamente, se alguma vez os mecanismos de compensação existentes entre a Sonangol e o Minfin, foram objecto de auditoria, e se ao serem a ela sujeitas, não seria uma forma de acautelar melhor os mecanismos de execução formal do orçamento, colocando este tipo de mecanismo não formal em posição de subalternidade.

Feito este diagnóstico, importará agora, como nos propusemos no início deste capítulo, fazer uma abordagem relativa a todas as matérias que deixámos atrás descritas, algumas das quais já se encontram a fazer parte do quadro legal angolano, e às quais teremos a veleidade de sugerir aqui e ali, uma ou outra alteração, sendo que com relação às que não foram ainda integradas nesse quadro, o nosso pronunciamento irá ser no sentido de propostas, do ponto de vista do direito a constituir, ficando-nos a convicção que se tratam de matérias fundamentais para a solidificação do jogo democrático a que Angola se propôs aderir.

Comecemos pela Lei Constitucional já que por mais do que uma vez dissemos, enquanto escrevíamos a presente dissertação, que é omissa relativamente a matérias que se prendem quer com a actividade financeira do Estado, quer em particular com o Orçamento do Estado, instrumento em que se baseia uma parte considerável dessa actividade.

2. Contribuições para Formulação de Normas em Ordem à Transparência Orçamental em Angola

2.1. A Lei Constitucional Angolana e o Anteprojecto da Futura Constituição Angolana

A Lei Constitucional em vigor que está a ser objecto de uma aturada análise técnico-jurídica, com vista à formulação da futura Constituição, de que já existe o anteprojecto, publicitado antes das eleições legislativas de 2008, em poucos artigos se refere, quer ao Orçamento do Estado, quer a outras matérias de natureza financeira, como é o caso do crédito público, do qual nos dão conta os artigos 88.º, alíneas d) (aprovação do Orçamento Geral do Estado[1053]), e) (aprovação do relatório de execução do orçamento[1054]) e f) (autorização ao Governo para contracção de crédito público que constitua dívida fundada e respectivas condições gerais e estabelecimento do limite máximo de avales[1055]), 99.º (obrigatoriedade de comparência do primeiro-ministro e membros do Governo por ocasião da aprovação do orçamento e do relatório da sua execução) e 112.º, alíneas b) (a elaboração, aprovação e direcção da execução do Orçamento do Estado competem ao Governo[1056]) e c) (competência do Governo para a aprovação de actos que envolvam aumento e diminuição das receitas e despesas públicas[1057]).

[1053] Esta alínea trata apenas da aprovação do orçameno do Estado pela Assembleia Nacional no âmbito da competência política deste órgão.
[1054] Como em lugar nenhum do Texto Constitucional se faz menção à conta do Estado, comete-se ao órgão parlamentar a aprovação de um relatório que contém todos os aspectos que são o produto da execução do orçamento.
[1055] Esta norma, inserida na competência política do órgão parlamentar, permite que o Governo sob autorização daquele órgão contraia ou conceda crédito que não dê origem a dívida flutuante, cabendo-lhe também fixar as condições gerais de contracção de empréstimos públicos, e ainda o estabelecimento dos limites máximos de avales. Com relação ao estabelecimento das condições gerais dos empréstimos públicos, o órgão legislativo aprovou a lei da dívida pública directa.
[1056] Nesta norma contém-se o princípio da iniciativa do Governo no processo orçamental, fazendo-se expressa referência à competência deste órgão para elaborar o orçamento. A aprovação do documento orçamental, aqui mencionada prende-se com a aprovação da proposta pelo Governo, reunido em conselho de ministros, acto a que se adiciona a direcção da sua execução, através da dimanação de instruções de execução e algum controlo nessa execução, pelo Ministério das Finanças.
[1057] Embora este artigo tenha sido retirado do Texto Constitucional português, o seu lugar na Lei Fundamental angolana, aparece não como uma competência do Conselho de Ministros, como naqueloutro Texto Constitucional, mas como uma competência administrativa do Governo. É preciso que se diga que quaisquer actos do Governo que promovam aumento ou diminuição de receitas só pode acontecer ou por ocasião ainda da discussão da proposta orçamental ou por ocasião da sua revisão, em mais caso algum essa situação pode contrariar o orçamento que esteja em vigor.

O anteprojecto de Constituição, mais próximo do actual texto da Constituição Portuguesa[1058], no que diz respeito àquelas matérias, não deixa de nos merecer os comentários que se nos afiguram pertinentes, em face do que atrás foi sendo dito, e constitui, no fundo objecto de algumas das preocupações ali registadas. E como este anteprojecto está em discussão e da qual nascerá luz para um novo Texto Cnstitucional, apesar de ter ainda o valor do documento que é, ao mesmo vamos dar maior atenção por se tratar de matéria de *iure condendo*.

Vão ser objecto desta pequena reflexão os seguintes artigos deste anteprojecto[1059]: 94.º (Segurança Social), 136.º (Orçamento do Estado), 214.º (competência política e legislativa), al. d) (aprovação das leis referentes ao Orçamento Geral do Estado), 215.º (competência de controlo e fiscalização), al. c) (recepção e análise das contas gerais do Estado e de outras instituições públicas, acompanhadas de relatório e parecer do Tribunal de Contas e de outros elementos para sua análise), al. e) (apreciação do relatório anual do Orçamento Geral do Estado), al. g) (autorização ao Governo de contracção e concessão de crédito público que constitua dívida consolidada e definição de condições gerais e fixação de limite máximo de avales), 217.º (reserva absoluta de competência legislativa), al.u) (criação de impostos e sistema fiscal e fixação do regime geral das taxas e demais contribuições financeiras públicas) e 218.º (reserva relativa de competência legislativa), al.d) (regime geral das finanças públicas), 22.º (objectivos fundamentais), al. h), 254.º (estrutura da Administação Pública), 245.º (competência administrativa do Governo), 246.º (competência do Conselho de Ministros), art.º282.º (atribuições, competência e organização das Autoridades Tradicionais), art.º283.º (formas de participação dos cidadãos nos assuntos locais).

[1058] Quando afirmamos que este texto está mais próximo da Constituição Portuguesa, queremos significar que o legislador constituinte foi beber a esse Texto Constitucional e que as alterações que introduziu no anteprojecto, em relação ao actual Texto Constitucional, não nos deixam dúvidas quanto a isso. Contudo, o anteprojecto contém algumas inovações relativamente àquele Texto Constitucional que merecem ser comentadas e bem assim algumas omissões que na trilha do Texto Constitucional português não foram sanadas.

[1059] Não pudemos deixar de fazer algumas observações a disposições constitucionais, que se referem a princípios gerais da Administração Pública e bem assim à actividade financeira das entidades que exercem o poder local, designadamente as Autarquias Locais e as autoridades tradicionais, embora, em relação a este último caso, apareça desfocado do objecto do nosso estudo.

a) O Orçamento da Segurança Social.

O artigo 94.º do anteprojecto que consagra o direito à Segurança Social, inserido no capítulo dos direitos e deveres, no seu número 2., determina que o Estado chama a si a organização, coordenação e comparticipação na Segurança Social, sistema a que todo o cidadão tem direito (n.º1).

A Segurança Social é um subsector do Estado, que do ponto de vista das receitas subsiste pela absorção das contribuições pagas pelos beneficiários e entidades empregadoras, integrando-se no conceito de para-fiscalidade e também no de desorçamentação, dado que as receitas são próprias e as despesas realizadas por decisão própria, na sua globalidade, tudo isto contido num orçamento próprio. No entanto, e com relação a este último conceito, o orçamento deste subsector, pelos direitos que estão em causa acautelar e pelo impacto social que tem, não pode ficar ao sabor de quaisquer entidades públicas ou privadas, e por isso mesmo, quem por ele responde é o Estado, enquanto pessoa colectiva pública.

O Orçamento da Segurança Social, apesar de ser um orçamento próprio e como tal, autónomo, no que respeita aos aspectos relativos ao seu tratamento, como sejam os procedimentos para a sua elaboração e execução, aparece inserido no Orçamento do Estado, ao lado dos orçamentos dos Serviços e Fundos Autónomos. Porém, enquanto estes dependem de transferências do Orçamento do Estado, e enquanto tal, têm de obedecer às regras e princípios adoptados para o orçamento no seu todo, do qual fazem parte, o da Segurança Social, assemelha-se do ponto de vista da dependência, ao orçamento das finanças das Autarquias Locais, também exemplo de caso de desorçamentação, mas na vertente de independência orçamental, segundo a óptica de Sousa Franco. Sendo certo, porém, que este último não deixa de receber transferências do Estado, quando tal seja previsto, em cumprimento da equidade vertical, ao passo que o Orçamento da Segurança Social, como dissemos, se equilibra maioritariamente, com as contribuições dos beneficiários e entidades empregadoras, pelo facto de existir "a ideia de que o sistema de Segurança Social deve ser auto-sustentável, gerando receitas necessárias para pagar as prestações devidas (subsídios, pensões, etc.)"[1060].

[1060] Cfr. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I*, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, comentário III, pp.1105-1106. Cfr. Igualmente a Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, *Tomo II*, Coimbra Editora, 2006, p.230.

Ora, a forma como se apresenta o Orçamento da Segurança Social, no artigo 136.º do anteprojecto, dá a entender que este tem no seio do Orçamento do Estado, uma projecção idêntica aos orçamentos dos serviços dependentes, sem autonomia financeira e os Serviços e Fundos Autónomos que gozam de uma autonomia administrativa e financeira, uns inseridos na Administração Directa e outros na Administração Indirecta do Estado.

É que, embora até agora não tenha havido sensibilidade para isso, nem do ponto de visto legislativo, nem do ponto de vista da prática financeira, o Orçamento da Segurança Social, ainda que inserido no Orçamento do Estado, não se confunde com ele. A Lei-Quadro do Orçamento alinha os vários tipos de orçamentos que integram o Orçamento do Estado, mas tal alinhamento, disso não passou, porque o Orçamento da Segurança Social nunca se destacou dos restantes orçamentos, posto que esta fracção da actividade financeira aparece como uma “rubrica” do Orçamento do Estado no meio de tantas outras.

Uma vez que se atribua foro constitucional ao Orçamento da Segurança Social, é bom que lhe seja concedido o lugar devido, conferindo-lhe, em lei específica, que será, certamente, a Lei-Quadro do Orçamento do Estado, o seu estatuto de Orçamento, à parte, e, com a autonomia correspondente, destacando-o, pelas suas particularidades, dos demais orçamentos integrados no Orçamento do Estado[1061].

b) O Orçamento do Estado

Uma questão que não compreendemos, é a razão do artigo 136.º, n.º2 distinguir os institutos públicos dos serviços autónomos, porque de acordo com os dizeres deste número, o Orçamento do Estado quando em cumprimento da regra da universalidade refere: “todos os serviços e institutos públicos, fundos autónomos (…)”, está identificar os serviços autónomos e mais uma certa categoria de serviços

[1061] Sobre a questão de saber se é na Lei-Quadro que se deve determinar o regime de orçamentação do OSS, veja-se a exemplo o caso português, em cujo ordenamento jurídico, tanto a Lei de Bases da Segurança Social como a Lei do Enquadramento Orçamental têm valor reforçado, a que acresce o facto de esta última não ter contemplado uma forma de especificação orçamental de receitas e despesas, assim como a sua classificação económica não corresponder às diversas vertentes do Sistema de Segurança Social. Razão pela qual Nazaré da Costa Cabral, *Orçamento da Segurança Social…*, cit., p.p.31-33, sustenta que não lhe repugnaria que fosse a Lei do Enquadramento a “afeiçoar-se” à Lei de Bases da Segurança Social.

autónomos, o que nos parece ser uma redundância, pois, ao referir que são todos os serviços autónomos, neles se acham incluídos os institutos públicos, que são entes que pertencem à Administração Indirecta do Estado e que gozam de autonomia administrativa e financeira. Só podemos compreender esta redundância, pelo facto de nunca ter sido prática legislativa estabelecer um regime jurídico geral que defina o estatuto da autonomia administrativa e financeira dos vários entes que conformam a Administração Financeira do Estado.

Ainda relativamente a este n.º2, vemos estarem consagrados contitucionalmente, ao contrário do que se passa no actual texto constitucional, as regras da unidade, da universalidade, mas também a regra do equilíbrio em sentido formal, apenas. Não se assume, neste artigo, qual a concepção a adoptar, no que se refere ao equilíbrio material. Sabemos que a Lei-Quadro do Orçamento do Estado optou pela concepção do equilíbrio corrente, então porque motivo não formalizar no texto constitucional? Por outro lado, numa altura em que se apela à establidade económica, e em ordem à boa gestão dos dinheiros públicos e ao equilíbrio das contas públicas, não seria de consagrar o equilíbrio orçamental, no seu formato mais actualizado, ou seja a estabilidade orçamental?

A expressão "em cada ano económico", contida neste número, é indicativa de que o orçamento, documento onde se estimam as receitas a cobrar e se fixam as despesas a realizar, é o documento autorizado para vigorar pelo período de um ano. Entendemos que, imediatamete se consagra a regra da anualidade. No entanto, mais adiante no n.º7 deste artigo, reafirma-se, quanto a nós desnecessariamente, novamente esta regra.

Fica, contudo, por tratar a possibilidade de se admitirem orçamentos plurianuais, ao lado dos orçamentos anuais, embora se admita que o orçamento, enquanto plano financeiro do Estado deve reflectir "os objectivos e programas contidos no planeamento da economia nacional"(n.º1) e que "deve ser coerente com o planeamento nacional" (n.º8).

Como é sabido, têm sido elaborados e aprovados programas de investimentos públicos, que não são de duração anual, mas como a própria designação indica, de âmbito plurianual, existindo, aliás, um sistema de gestão específico para este tipo de programas, sendo a elaboração do orçamento correspondente da competência do Ministério do Plano.

Ao invés da excessiva preocupação em reafirmar a característica anual do Orçamento do Estado, que já referida no n.º2, porque razão não admitir a programação financeira plurianual, em termos de orçamento com periodicidade além de um ano? Refira-se, por outro lado, que embora já o tenhamos feito, que o orçamento angolano nunca foi, nem é, um orçamento por programas, nada impede que ele apareça estruturado em programas, já que em dados casos, as despesas que ele comporta têm um carácter plurianual. A Lei-Quadro do Orçamento acoberta do ponto de vista formal, a classificação funcional-programática, a que, incorrectamente, passou a chamar-se orçamento-programa.

Nada disto é novo para o texto constitucional que está a servir de fonte de inspiração do novo (ou modificado) texto constitucional angolano, porque no artigo correspondente, o legislador constituinte português faz apelo e menção à possibilidade do Orçamento do Estado ser estruturado por programas (art.º105.º, n.º3, parte final).

Não obstante o texto do anteprojecto da Lei Fundamental, em análise, se referir a uma lei específica, que estabelecerá as regras a que se submeterão as diversas fases do processo orçamental, e não o faça expressamente em relação à Lei do Orçamento, pois apenas menciona a sua proposta e aprovação pelo órgão parlamentar, não parece restarem dúvidas de que a aprovação é feita pela Lei do Orçamento, em relação à qual o legislador constituinte angolano não deveria ter qualquer receio em designar.

Do n.º3 deste artigo 136.º, resulta que existe uma relação de subordinação entre a tal lei específica, que não será outra que não a Lei-Quadro do Orçamento do Estado, e a lei que aprova o Orçamento do Estado, já que aquela é que estabelece como se diz no texto:"as normas aplicáveis à elaboração, discussão, aprovação, execução e fiscalização orçamental"[1062]. Até mesmo para os casos de não apresentação ou aprovação do orçamento, dentro dos prazos legais, é feita remissão para essa lei que deve consagrar os procedimentos a tomar, permitindo que, automaticamente, o orçamento do exercício findo continue em vigor, respeitadas determinadas regras na continuação da sua execução (parte final).

Nada neste artigo se refere, relativamente a limitações impostas ao poder de emenda do órgão parlamentar, quando esteja a proposta orçamental em apreciação.

[1062] Sobre esta relação entre as duas leis, já nos pronunciámos, quando, mais atrás, falávamos da relação entre a lei de enquadramento e o Orçamento do Estado, por isso para lá remetemos os nossos comentários.

Mas, e embora já nada tenha a ver com a proposta orçamental mas sim com a execução do orçamento aprovado, no n.º4. deste artigo, são impostos limites, quer ao Presidente da República, quer ao Governo, quanto à possibilidade de apresentarem propostas de lei[1063], quaisquer que sejam, que tenham em vista o aumento das despesas ou a diminuição das receitas. A inclusão destes limites, neste artigo, entra em contradição com o que se determina no artigo 220.º, n.º3, no qual, tais limites não são impostos, apenas, para quem tenha a iniciativa de apresentar propostas de lei, mas estendendo-se o limite aos projectos de lei, cuja apresentação é da competência dos deputados e dos grupos parlamentares. Diremos nós, que a referência a estes limites no artigo 220.º será o lugar apropriado, sendo dispensável fazê-lo naquele número do artigo 136.º, acabando por serem, em certa medida, contraditórios.

E o princípio, contido no artigo 220, n.º3., é estabelecido, em ordem a respeitar o orçamento já aprovado, nada impedindo que a pretensão de aumentar despesas ou diminuir receitas faça parte de uma proposta de revisão do orçamento, em execução, como se refere no n.º4. deste artigo, na parte final. Mas para tal é necessário que se desencadeie com relação ao orçamento resultante de tal revisão, o conjunto de procedimentos necessários à aprovação do orçamento inicial, isto é, a iniciativa governamental da proposta de Lei do Orçamento e sua aprovação, pelo órgão parlamentar.

Como se sabe, o que se denomina por Orçamento Geral do Estado, deixa de fora os orçamentos das Autarquias Locais (e das Autoridades Tradicionais), a cujo regime se refere o artigo 272.º do anteprojecto. Por tal ser assim, julgamos que ao invés de se utilizar a expressão Orçamento Geral do Estado, com o sentido de orçamento que abarca todos os entes que gerem dinheiros públicos, e que se acham sujeitos ao regime das finanças públicas e ainda da contabilidade pública - onde não se incluem as empresas públicas e todas as entidades (sociedades de capitais públicos, fundações, etc.), que embora giram recursos públicos, obedecem a um regime de gestão e contabilidade privadas – se deveria utilizar a expressão orçamento do Estado. Tratam-se de entidades que na doutrina são conhecidos pelo formato que assume a "fuga" do Estado para o direito privado. Ora, se nem todos os entes, que embora obedeçam às regras de contabilidade pública, se encontram a fazer parte do

---

[1063] Nos termos do artigo 220.º, n.º3 cabe a estes dois órgãos ter iniciativa legislativa através da apresentação de proposta de lei.

Orçamento do Estado, não será de grande coerência aplicar a este tipo de orçamento público, o orçamento estadual, a designação de Orçamento Geral do Estado.

O número 6. do artigo que vimos comentando dispõe sobre a fiscalização do Orçamento do Estado pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, ou seja, sobre o exercício do que se denomina por controlo político e por controlo técnico, tudo formas, como já vimos, de controlo externo da actividade financeira.

Este número diz respeito, apenas, à fiscalização externa, levada a termo por aqueles órgãos de soberania. Contudo, nada impede que a Constituição disponha sobre o imperativo da execução do orçamento dever ser fiscalizada por órgãos de controlo interno, nos vários níveis da Administração Financeira Pública, cujos procedimentos seriam, de igual modo, definidos por lei.

Finalmente, e em ordem a uma maior transparência no processo orçamental, neste artigo que respeita ao Orçamento do Estado, haverá que adicionar um número que reflicta o princípio da transparência e da "*accountability*", de modo a que estes passem a ter estatuto constitucional no domínio financeiro público. O seu conteúdo poderia ser semelhante ao que encontrámos na Constituição sul-africana, com ligeiras alterações, que se propõe: "O orçamento (geral) do Estado, os demais orçamentos públicos e os correspondentes processos devem promover a transparência, a responsabilização pelos resultados e a gestão financeira da economia e da dívida pública".

c) Competência Política e Legislativa

A alínea d) do artigo 214.º, do anteprojecto de Constituição, dispõe que compete à A.N. "aprovar as leis referentes ao Orçamento Geral do Estado." Está-se no domínio da competência política da A.N. A aprovação referida no texto, lança alguma confusão ao intérprete. Em primeiro lugar, o orçamento é aprovado por uma lei da A.N., sendo matéria a ela reservada, sendo que se está em presença da fixação do plano financeiro, que sendo um acto de direcção do Estado "exige a participação do órgão político democraticamente legitimado e representativo – o Parlamento -"[1064],

[1064] Cfr. J.J. Gomes Canotilho, *A Lei do Orçamento…*, cit., p.p.574-575. Esta posição, segundo o autor veio contrariar o fundamento em que se alicerçavam as doutrinas do duplo conceito de lei e de reserva de lei, visto que "a intervenção parlamentar não se limita a uma actuação legislativa, cabendo ao Governo as tarefas de direcção política; pelo contrário, as estruturas constitucionais parlamentares

por isso a sua intervenção deve ser entendida "no sentido da intensificação da legitimidade democrática"[1065]. Em segundo lugar, não há leis do orçamento, mas uma Lei do Orçamento, em cada exercício financeiro, bastando que a expressão seja utilizada no singular para se referir a esta. Esta lei poderá ser objecto, ou não, de revisão (orçamento suplementar ou rectificativo).

Estará o legislador constituinte a considerar a Lei-Quadro do Orçamento também, como uma lei "referente" ao orçamento? Se este for o caso, não parece que se deva entender que a lei que estabelece o regime, ao qual deve obedecer a Lei do Orçamento e o próprio orçamento, enquanto instrumento, por esta aprovado, possam ser colocadas no mesmo plano.

Seja como for, a A.N. não se limita a aprovar a Lei Orçamental, mas o próprio orçamento, por isso conviria, para dissipar quaisquer dúvidas, que se mencionasse abertamente que o que a A.N. aprova é o Orçamento do Estado e não apenas a lei, que o põe em vigor.

d) Competência de Controlo e Fiscalização

A alínea c) do artigo 215.º do anteprojecto diz respeito ao recebimento e apreciação "das contas gerais do Estado e de outras instituições públicas (…)". Tanto quanto julgamos saber, o que a A.N. aprova é a Conta Geral do Estado, que engloba as contas de todos os Serviços e Fundos Autónomos e órgãos de soberania. A utilização do plural "contas" deve-se ao facto de além da conta do Estado, a A.N ter competência para aprovar outras contas públicas ou de outras entidades públicas, como é o caso da conta da Segurança Social, que não é uma conta geral. Por isso, seria aconselhável que ou se dissesse que "a A.N. tem competência para receber, apreciar e votar a conta geral do Estado (ou somente a conta do Estado) e as contas das instituições públicas que a lei determinar" ou então que "a A.N. tem competência para receber, apreciar e votar as contas do Estado e de outras instituições públicas que a lei determinar".

A alínea e) deste artigo dispõe sobre a apreciação do relatório anual de execução do Orçamento Geral do Estado. Se por acaso se mantivesse a formulação do

---

apontam para a necessária participação das assembleias representativas em actos de direcção política. A fixação do plano orçamental seria um acto desta natureza, justificando uma reserva de Parlamento".

[1065] Cfr. J.J. Gomes Canotilho, *A Lei do Orçamento…*, cit., p. 576.

actual texto constitucional, que na alínea e) do artigo 88.º atribui competência à A.N. para "aprovar sob proposta do Governo, os relatórios de execução do Plano Nacional e do Orçamento Geral do Estado", que omite a referência à conta do Estado, poderíamos compreender a razão da inclusão desta alínea e) no texto do anteprojecto. Agora, se na anterior alínea c) se atribui competência para a apreciação e "votação" deste documento, que é uma efectivação do Orçamento do Estado, o documento que permite observar o grau de cumprimento entre o que foi orçamentado e o executado, como resultado da sua execução, então não vemos a utilidade de se manter esta alínea. Certo e necessário seria, definir a sua estrutura na lei, para que nela se contenha o relatório sobre o modo como decorreu a execução orçamental, elaborado pelo Ministério das Finanças. Não parece, pois, que seja necessário que se aprove um relatório respeitante à execução do orçamento, à parte da conta do Estado, uma vez que deve fazer parte integrante da sua estrutura.

A autorização de empréstimos e a realização de crédito público foi deslocada do artigo correspondente, que fazia parte, no actual texto constitucional, da competência política para agora integrar a competência de controlo e fiscalização da A.N. Poderíamos até concordar se nesta disposição estivesse apenas em causa uma situação de controlo político, exercido por este órgão sobre o Governo.

Na doutrina portuguesa, que é a que terá de nos servir de guia, pelo facto desta disposição ter sido retirada do artigo correspondente da Constituição Portuguesa, explicam Jorge Miranda e Rui Medeiros que esta poderia estar inserida na competência de controlo e fiscalização, mas dado que a matéria que trata se relaciona com o Orçamento do Estado, então achou-se por bem o seu encaixe no artigo referente àquela competência da A.R[1066]. Eduardo Paz Ferreira, afirma que "ao colocar a competência para a autorização da emissão de empréstimos públicos no artigo 164.º (actual 161.º), o legislador constituinte pretendeu, muito provavelmente, sublinhar a importância da autorização no plano político. (…) Estamos, ainda assim, claramente no domínio daquilo que se pode designar por leis de "*indirizzo político*", isto é, daquilo que em termos gerais, se pode considerar ser uma lei destinada a orientar e dirigir por forma harmónica e coerente a própria actividade ou a actividade de outros sujeitos com vista a um determinado fim. Só que se trata de uma função de orientação que se traduz não tanto numa forma de controlo, mas sobretudo de

---

[1066] Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição da República…*, Tomo II, cit., p.p. 494 e ss.

comparticipação em determinada escolha (…)”[1067]. Joaquim Gomes Canotilho considera que essa competência da A.R. se integra numa “função autorizante”, pela conjugação da função de controlo com a função de “*indirizzo político*”[1068].

Mas, mais do que o lugar onde deve ser colocada esta disposição, no texto constitucional, preocupa-nos a limitação da lei, relativamente, à entidade – o Governo - que contrai empréstimos públicos ou crédito público, sendo certo que grande parte da dívida que “adensa” a coluna do endividamento estadual, é realizada por outras entidades públicas, no seio da Administração Central do Estado e nesse ponto estamos de acordo com Eduardo Paz Ferreira, quando na sua análise à alínea i) do artigo 164.º (actual alínea h) do artigo 161.º), afirma que a autorização apenas dada ao Governo “implica ficarem de fora da exigência de autorização parlamentar toda uma série de operações de endividamento público levadas a cabo por entidades com autonomia financeira ou independência orçamental”[1069].

A solução sugerida para sanar tal situação, é a que a doutrina alemã aventou para problema semelhante: que o endividamento, contraído por certas entidades distintas do Governo, fique igualmente sujeito a controlo, desde que crie ou venha a criar encargos reflictidos no Orçamento do Estado em anos futuros.

Quanto a nós, seria de optar pela solução idêntica à adoptada pela doutrina alemã, tratando de muito simplesmente de estender a autorização, do ponto de vista do controlo, a outras entidades públicas, ficando a redacção do artigo com esse acréscimo : “autorizar o Governo e outras entidades públicas a contrair empréstimos públicos que não constituam dívida flutuante (…)”.

e) Reserva Absoluta de Competência Legislativa.

Passou a enquadrar-se nesta reserva de competência o conteúdo da alínea f) do artigo 90.º do actual texto constitucional, que se refere à “criação de impostos e sistema fiscal”, tendo sido adicionado ao texto, o estabelecimento do “regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas” (al. u) do art.º218.º).

[1067] Cfr. Eduardo H. Paz Ferreira, *Da Dívida Pública…*, cit., p.p.154-155.
[1068] Cfr. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional…*, cit., p. 635.
[1069] Cfr. Eduardo H. da Paz Ferreira, *Da Dívida Pública…*, cit., p. 160.

A criação de impostos e sistema fiscal é um domínio que sendo reservado ao órgão parlamentar, pôde até ao momento o Governo legislar sobre esta matéria, através de autorização legislativa, porque se situava na reserva relativa de competência daquele órgão. O estabelecimento do regime geral das taxas e outras contribuições é matéria inovadora, no texto constitucional, tal como inovadora foi a sua inclusão na Revisão Constitucional de 1997 em Portugal, que manteve, quer a criação de impostos, quer o estabelecimento do regime geral das taxas e outras contribuições na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. E, parece haver uma razão para isso, pois ao atribuir esta reserva é dada a possibilidade ao Governo de legislar sobre a matéria da criação de impostos e sistema fiscal, enquanto órgão de direcção política[1070]/[1071]. Mas a partir daquela Revisão Constitucional, também, foi atribuída à Administração autónoma capacidade para criar impostos, ou seja, foi-lhe atribuída autonomia fiscal[1072].

O anteprojecto, ao consagrar uma reserva obrigatória de lei em matéria de criação de impostos está a impedir que outro órgão além da Assembleia Nacional legisle sobre esta questão, fechando a porta quer ao Governo[1073], quer aos órgãos do

---

[1070] Como nos dá conta Ana Paula Dourado, *O Princípio da Legalidade Fiscal na Constituição Portuguesa*, in *Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol II*, Coimbra Editora, p.p.432-434, a reserva de lei não só deixou de ser reserva de Parlamento, como passou a ser também reserva de acto legislativo, ao ser atribuído poder tributário às assembleias legislativas regionais portuguesas. Segundo a autora, a razão disso assenta no facto de já não haver fundamento para se estabelecer distinção entre lei formal, enquanto lei do Parlamento e lei material, enquanto lei geral e abstracta, reflectindo ainda "o entendimento de que o princípio da separação de poderes não é já um princípio delimitador de funções, mas meramente organizatório dessas funções".

[1071] José Casalta Nabais chama a atenção, na sua obra *Contratos Fiscais (Reflexões Acerca da sua Admissibilidade)*, Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp.220-236, para o facto de "o princípio da legalidade fiscal, com o sentido de reserva material de lei" ser "entendido em termos muito estritos, em termos tais que se exclui totalmente a hipótese de a lei conceder qualquer margem de livre decisão à Administração fiscal na zona reservada ao legislador, na zona dos chamados elementos essenciais dos impostos (…). A nossa Constituição assumiu aqui uma posição que, pelo menos ao nível da letra da lei, está longe de se afastar, o mínimo que seja, da visão das coisas própria do Estado liberal." Admitindo, porém, que existia uma certa atenuação ou moderação do rigor da reserva material de lei formal em matéria fiscal, que se ficava a dever à inserção de outros preceitos e princípios constitucionais, que eram chamados à colação, a partir dos quais se admitia por exemplo que outros órgãos, para além do parlamentar, legislassem sobre a matéria, como era o caso do Governo, tendo por base uma autorização legislativa.

[1072] Cfr. Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, p.201.

[1073] E ainda à Administração fiscal, tal como afirma José Casalta Nabais, *Contratos Fiscais…*, "por toda a parte se vai abandonando a crença na omnipotência da lei: efectivamente as leis, que jamais puderam precindir totalmente de deixar um mínimo de papel activo à Administração no domínio da reserva de lei (…), configuram-se, hoje em dia, como «predeterminações abertas» impostas pela praticabilidade e traduzidas na técnica legislativa de utilização de conceitos indeterminados e cláusulas gerais e na concessão de (verdadeira) discricionariedade, assim abrindo uma larga margem de acção ao operador jurídico que é a Administração". O autor reforça esta posição, *Direito Fiscal*, Almedina, 2000, p.p.145 e ss., afirmando que o aspecto intensivo ou vertical da legalidade fiscal não se esgota no

Poder Local, a quem no artigo 139.º, n.º5. confere essa capacidade: "A criação de impostos de que sejam sujeitos activos os órgãos do poder local, bem como a competência para a sua arrecadação, são determinados por lei." Existe, no mínimo, uma contradição grosseira entre o artigo que comentamos e este último, o que não é admissível. Se, apenas, a A.N. pode legislar sobre impostos, não havendo a possibilidade de recorrer a qualquer autorização legislativa, como pode concorrer a Administração Local Autónoma, num domínio que apenas é reservado àquele órgão e de forma absoluta?

Isto, no que se refere à criação de impostos, que não só de criação desta figura tributária se trata neste artigo, mas de outros momentos ou fases e situações que a ela digam respeito. Passemos, agora, a observar a nova parte da disposição, isto é, o estabelecimento do regime geral de taxas e outras contribuições financeiras, na perspectiva da extensão ou aspecto horizontal da reserva de lei formal[1074]. Desde logo, importa dizer que tais contribuições financeiras serão todas as que não seguem o regime jurídico dos impostos, porque estarão acobertados pelo princípio da legalidade fiscal estrito[1075].

Ao pretender-se que o regime geral das taxas e de outras contribuições, captadas por entidades públicas se inscrevam na reserva absoluta de competência legislativa está, igualmente, a impedir-se o recurso à autorização legislativa, pela Assembleia Nacional, ao mesmo tempo que se estabelece uma distinção entre o

---

facto de ser uma lei ou decreto-lei autorizado a "conter a disciplina dos elementos essenciais dos impostos. (…) ele exige também que essa lei ou decreto-lei autorizado leve a disciplina dos referidos elementos essenciais, ou seja, a *disciplina essencial* de cada imposto tão longe quanto leh seja possível. O que, à semelhança do que ocorre noutros domínios objecto de uma legalidade qualificada (como é o caso dos direitos fundamentais), não impede em absoluto que a mesma, mormente por razões de praticabilidade em que sobressai a luta eficaz contra a fraude e evasão fiscais, utilize nesse domínio conceitos indeterminados ou se socorra mesmo da atribuição de discricionaridade à Administração fiscal, ou que por interferência de outros princípios constitucionais, como os da praticabilidade, da autonomia local ou da igualdade fiscal, delegue certos aspectos dos elementos essenciais dos impostos no poder normativo das Autarquias Locais ou admita mesmo o recurso à analogia."Vd. ainda do autor *Dever Fundamental…*, cit., p.p.331 e ss.

[1074] Cfr.Casalta Nabais, *Contratos Fiscais…*, cit., p.236.

[1075] Cfr. Ana Paula Dourado, *O Princípio da Legalidade…*, cit., p. 438; José Casalta Nabais, *Contratos Fiscais…*, cit., p.p.240-241, *O Dever Fundamental…*, cit., p.p. 259-260, "o espectro das figuras tributárias, hoje em dia extremamente alargado e diversificado, se reconduz, ao menos em termos jurídico-constitucionais, a duas figuras polarizadoras: o imposto, subordinado a um exigente princípio da legalidade (…); e a taxa, compatível com uma legalidade mais ténue e flexível e limitada, do ponto de vista material, por exigências constitucionais ligadas ao próprio conceito (constitucional) de taxa, em que naturalmente domina a ideia de proporcionalidade entre a prestação e a contraprestação em que a relação da taxa estruturalmente se analisa."

imposto e essas figuras tributárias[1076]/[1077], em relação às quais deverá ela estabelecer o regime geral, sendo em relação a este que se coloca a reserva de lei[1078]. Tratando-se do estabelecimento de um regime geral, significa, que apesar da restrição imposta, restará alguma margem de manobra no estabelecimento de regimes específicos.

Não parece que o órgão parlamentar em relação a estas figuras tributárias, fiacaria diminuído, na sua função de legislador por excelência, caso fosse inserida a competência para determinar o seu regime geral na reserva relativa de competência legislativa, pelas razões apontadas e ainda porque tratando-se de estabelecer um regime geral, pressupõe a abertura à constituição de regimes especiais a cargo de outros órgãos ou entidades, situação compatível com uma reserva relativa de competência legislativa.

f) Reserva Relativa de Competência Legislativa

O artigo 218.º, alínea d) deste anteprojecto atribui, no domínio desta reserva de competência, poderes à Assembleia Nacional para estabelecer o regime geral das finanças públicas.

As finanças públicas, porque encerram todos os domínios que dizem respeito à actividade financeira do Estado e dos entes locais, tais como o Orçamento do Estado, não parece que devam ser enquadradas neste tipo de reserva de competência. Sobre que aspectos versaria esse regime geral. Todos? De facto, a Constituição Portuguesa antes da Revisão de 1997, consagrava na alínea p) do artigo 168.º, referente à reserva

---

[1076] Como tem sido polémica a interpretação da aplicação ou não do princípio da legalidade às taxas e a outras figuras tributárias, como é o caso das tarifas, que não são prestações unilaterais e sem qualquer contrapartida, como é o imposto, na Constituição Portuguesa, após a revisão de 1997, veio finalmente a estabelecer-se a distinção entre impostos, taxas e outras contribuições que não seguem o seu regime jurídico, separando a criação de impostos e sistema fiscal (sistema dos impostos) da determinação do regime geral da figura tributária, taxa e de outras contribuições, como é o caso das tarifas.

[1077] O imposto é uma figura tributária unilateral e que não pressupõe uma contrapartida a quem a paga, de carácter coactivo, a taxa e a tarifa são tributos bilaterais que pressupõem a existência de um sinalagma, podendo resultar da relação que se estabelece entre o cidadão e o Estado (taxa) ou entidade pública (tarifa) uma utilidade individualizada. Para Vitor Faveiro, *O Estatuto do Contribuinte. A Pessoa do Contribuinte no Estado Social de Direito*, Coimbra Editora, 2002, p.p.315-325, na distinção entre imposto e taxa, o elemento fulcral reside no dever de contribuir, do primeiro e no benefício individual auferido, da segunda, enquanto a tarifa, que considera ter a natureza de preço, por ser determinada “em termos de relações de mercado em conexão com custos e outros valores de natureza gestionária”, sendo estabelecidas “em tabelas gerais, em termos iguais e predeterminados para todas as relações contratuais de igual natureza”. Nós acrescentaríamos que em relação ao imposto e à taxa, ao nível dos princípios, o primeiro tem subjacente o princípio de legalidade estrito e a segunda o princípio da equivalência ou dos custos. Ver por todos António L. Sousa Franco, *Finanças Públicas*, Vol. II, pp.38 e ss

[1078] Cfr. Vital Moreira, *Administração Autónoma…*, cit., p.201.

relativa de competência legislativa, o "regime geral de elaboração e organização dos Orçamento do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais". Hoje, e após essa Revisão, esta matéria está integrada na reserva de competência absoluta da Assembleia da República (art.º164.º, al. r), o que faz todo o sentido.

No anteprojecto de Constituição Angolana, parece querer modificar-se o conteúdo daquela alínea alargando-o ao domínio de todas as finanças públicas, pretendendo que o seu regime geral venha a ser estabelecido, inserindo-o no âmbito da reserva relativa de competência legislativa do Parlamento angolano. Parece-nos que se trata de uma inovação de conteúdo excessivo, porque as áreas que as finanças públicas coenvolvem são vastas tanto quanto as matérias fundamentais atinentes, principalmente no que concerne ao Orçamento do Estado, crédito público e outras que já se encontram a fazer parte da competência política do Parlamento, fazendo sentido que o regime de matérias das finanças públicas que se pretenda determinar, faça parte não da reserva relativa mas da reserva absoluta[1079]. É que, a vastidão em que se desdobram as finanças públicas parece não se compadecer com um regime geral. Logo, se verá, se é isto mesmo que se pretende ou se apenas se deseja tratar de alguma matéria integrada nas finanças públicas, como é o caso dos orçamentos públicos, no que respeita, designadamente às fases dos seus processos, que têm ficado a cargo de leis de enquadramento ou leis-quadro.

Ao invés de se tratar do estabelecimento de um regime geral para as finanças públicas, e em face das matérias em causa, deveria restringir-se o domínio a abarcar, e ser deslocada a sua enunciação para o artigo 217.º, que trata de reserva de competência absoluta da A.N. E, supondo que seja dos orçamentos públicos que se pretende tratar, deveria ser acrescentado o seguinte: "regime sobre as fases do processo relativo aos orçamentos públicos, que em ordem à boa gestão pública deve estabelecer um sistema justo, equitativo, transparente, competitivo e ter em conta a análise custo-benefício".

[1079] Vd. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa…*, cit., nota II ao artigo 164.º ("reserva absoluta de competência legislativa") e ainda J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República…*, cit., notas IV, V e XVII ao anterior artigo 168.º ("reserva relativa de competência legislativa").

g) Autorizações Legislativas

Importa aqui, aludir ao n.º3 do artigo 224.º que trata das autorizações legislativas contidas na Lei Orçamental. A sua redacção é a seguinte: "as autorizações concedidas ao Governo na Lei do Orçamento Geral do Estado obedecem ao disposto neste artigo". Já que faz remissão para o conteúdo integral do artigo, passamos a transcrevê-lo: sob a epígrafe "autorizações legislativas" determina-se: "1. As leis de autorização legislativa devem definir o seu âmbito, sentido, extensão e duração. 2. As leis de autorização legislativa não podem ser utilizadas mais do que uma vez, sem prejuízo de poderem ser utilizadas parcelarmente. 3. (…). 4. As autorizações legislativas caducam com: a) termo do prazo; b) termo da legislatura; c) dissolução da Assembleia Nacional; d) eleição de um novo Presidente da República".

As autorizações legislativas concedidas ao Governo, na Lei do Orçamento, observam o disposto neste artigo, mas a caducidade dessas autorizações legislativas não fica à livre escolha do intérprete ou do aplicador do Direito. Se em face da manutenção das modalidades de caducidade, desconhece-se se elas são cumulativas ou alternativas.

As autorizações legislativas, no domínio fiscal, concedidas na Lei do Orçamento, têm fundamento no facto desta última ser considerada "a expressão de um quadro global e coerente de política financeira para o ano económico."[1080]

Embora possa parecer que todas as autorizações legislativas, incluindo as autorizações legislativas em matéria fiscal, contidas na Lei do Orçamento, apresentam as mesmas características ou levantam os mesmo problemas, há que reconhecer que estas últimas, em razão da matéria sobre que versam "são bastante mais precisas ou estritas, na medida em que nelas logo se avançam critérios, objectivos ou limites normativo-materiais de regulamentação que no seu seguimento o Governo há-de editar"[1081]. Como diz ainda Cardoso da Costa, "avulta nas autorizações legislativas em causa, pois, uma dimensão normativo-material – uma dimensão «programática», se se quiser – que sobreleva o aspecto puramente orgânico da «autorização» em si"[1082].

Seria conveniente, em face das particularidades que rodeiam as autorizações legislativas em matéria fiscal, que a disposição contivesse de forma expressa que as

[1080] Cfr. José Manuel Cardoso da Costa, *Sobre as Autorizações Legislativas da Lei do Orçamento*, in *Homenagem ao Prof. Doutor J.J. Teixeira Ribeiro*, B.F.D.C.,Vol. III, 1979, p.426.
[1081] Cfr. José Manual Cardoso da Costa, *Sobre as Autorizações Legislativas…*, cit., p.428.
[1082] Cfr. José Manuel Cardoso da Costa, *Sobre as Autorizações Legislativas…*, cit., p.p.429 e 435-436.

causas de caducidade não se lhes aplicam, em virtude do seu carácter anual, pelo facto de serem concedidas na Lei do Orçamento, cuja duração é anual, pelo que, por isso, caducam, com o fim do ano económico. Poderá inferir-se que a alínea a) que se refere à caducidade por termo de prazo, respeite a este tipo de autorizações legislativas, mas sendo esta caducidade de âmbito muito lato pois não se trata de um qualquer prazo, provavelmente melhor seria que fosse referido, expressamente, que não caducam, enquanto o ano económico não terminar, ao invés de se determinar que todas as causas de caducidade lhes são aplicáveis, quando tal não é verdade[1083].

Por outro lado, a sua utilização repete-se ao longo do exercício financeiro, não se lhes aplicando a restrição prevista na parte inicial do n.º2 deste artigo 224.º, mas também não sendo suficiente o referido na parte final, quanto à forma parcelar da utilização das autorizações legislativas.

h) Património e Finanças Locais

Não sendo esta matéria ligada ao Orçamento do Estado, mas às finanças das Autarquias Locais, porque se trata de matéria que encerra também um processo orçamental idêntico ao orçamento estadual, entendemos não se deve deixar de comentar o correspondente artigo 272.º, contido no anteprojecto. Como nada se refere sobre o controlo a que devem ficar sujeitas a gestão e contas das Autarquias Locais, embora em relação ao controlo externo, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas já disponha nesse sentido, não será prejudicial que na Constituição se inclua um número que se refira, quer ao controlo interno, quer ao controlo externo. Assim, pensamos que a inclusão de um número com o conteúdo que se segue não seria de todo em todo despropositado: "A lei determina que a execução orçamental e as contas das Autarquias Locais fiquem sujeitas a controlo interno e externo". Por outro lado, o número 4. deste artigo reitera o que já afirmámos a respeito da criação de impostos e o regime geral das taxas, ou seja que fique consagrado na reserva absoluta de competência legislativa, uma vez que neste artigo se determina que "as autarquias dispõem de poderes tributários (…)".

[1083] Vd. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição da República…*, Vol. cit., comentário XIX, p.p.542-543.

i) Instituições do Poder Tradicional (atribuições, competência e organização)

No artigo 282.º consagra-se um conjunto de vectores que respeitam ao poder tradicional, mas omite-se o regime das finanças, que certamente será necessário para o desenvolvimento da actividade das instituições que por ele respondam. Faz-se referência ao património, mas é omisso sobre as finanças das instituições tradicionais, que contarão certamente com transferências provenientes do Orçamento do Estado. Por isso aditaríamos a palavra "finanças" na redacção deste artigo: "As atribuições, a competência, a organização, os regime de controlo, da responsabilidade, do património e das finanças das instituições tradicionais (…)".

j) Participação dos Cidadãos

Tendo definido a Constituição, a institucionalização da democracia participativa, ao lado da democracia representativa, não se pode deixar passar em branco, que a participação do cidadão não se faça sentir igualmente no domínio da gestão e do controlo orçamental, e de um modo mais amplo, de todos os dinheiros públicos, com os quais se relaciona, enquanto contribuinte.

O artigo 22.º do anteprojecto considera ser um dos objectivos fundamentais do Estado angolano: "h) defender a democracia, assegurar e incentivar a participação democrática do cidadão e da sociedade civil na resolução dos problemas nacionais".

Como reafirmação do princípio da democracia participativa, o artigo 60.º. que tem por epígrafe "participação na vida pública" e que se insere no capítulo dos "direitos, liberdades e garantias de participação política", determina que "1. Todo o cidadão tem o direito de participar na vida política e na direcção dos assuntos públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos e de ser informado sobre os actos do Estado e a gestão dos assuntos públicos".

Se nos cingirmos, apenas, aos aspectos concernentes aos direitos, já o mesmo artigo no n.º2. comporta matéria referente aos deveres do cidadão, enquanto participante na vida pública, julgamos que haverá que admitir que devendo a participação na vida pública ser dinâmica, e exercer-se em todos os domínios designadamente, no domínio financeiro que constitui a força motriz do conjunto de actividades desenvolvidas pelo Estado e entes infra-estaduais, não quadraria mal, que

em ordem a uma gestão mais eficiente, eficaz e transparente se pudesse manter não apenas e em exclusivo o cidadão informado, mas conduzi-lo a participar activamente na fiscalização da gestão dos assuntos públicos.

Aliás o artigo 254.º do anteprojecto reproduz no n.º 1. o conteúdo do n.º1 do artigo correspondente da Constituição Portuguesa, e dá-se maior desenvolvimento ao princípio anunciado naquele artigo 22.º, pois, admite-se expressamente a participação do cidadão nas actividades do Estado, que em termos de princípios é uma densificação do princípio constitucional da democracia participativa[1084], através de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.

A actividade da Administração Pública coenvolve o exercício da actividade financeira pública, sem a qual e devido a ela, pelo seu grau de instrumentalização, concretiza as inúmeras tarefas que pesam sobre os seus ombros. Mas onde queremos chegar, é ao que respeita ao aspecto da referida participação do cidadão não dever ser apenas restrita a uma mera observação do que já foi realizado, por existir a obrigação legal de ser informado das decisões tomadas, designadamente no domínio orçamental, pois "o efeito de tais normas, ainda que importantes e necessárias, será sempre reduzido[1085]", na medida em que, apenas, continuam a ser legitimados para a definição das escolhas públicas, que por eles foram eleitos, restando os eleitores, sem voz audível com relação a essas escolhas[1086].

Daí que vejamos a necessidade de, não só ao nível central, como também ao nível local (artigos 283.º e 284.º do anteprojecto), de a participação dos cidadãos ganhar uma expressão constitucional - financeira e não apenas administrativa. Tal participação pressuporia que o cidadão, directamente, ou através de qualquer forma de representação pudesse estar mais ao corrente do modo como são geridos os dinheiros públicos, quer tendo acesso ao desenrolar do processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento, podendo arbitrar sobre tudo isso, quer tendo acesso ao relatório da sua execução, o que lhe permitiria estabelecer termos de comparação

---

[1084] Cfr. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República…*, 3.ª edição revista, cit., nota IV ao artigo 267.º, p.927.

[1085] Joaquim dos Santos Carvalho, *Processo Orçamental das Autarquias Locais*, Almedina, 1996, p.159.

[1086] Como afirma José dos Santos Carvalho, *Processo Orçamental…*, cit., p.160, citando Hervé Sérieyx, "cada vez mais emerge o conceito de sociedade civil, «que traduz uma tomada de consciência: quando se trata de governar uma realidade cada vez mais complexa, os profissionais da política, se necessários, não são imprescindíveis. Os eleitos não podem mais ser os únicos a representar e exprimir as esperanças, os problemas, as soluções da evolução, não são os únicos a ter legitimidade."

entre aprovado e o executado, bem como sobre o que se irá aprovar para o exercício financeiro seguinte. Embora seja um domínio nem sempre fácil de alcançar, sendo até de difícil percepção, para o cidadão comum, uma questão é verdade, pelos resultados alcançados, este consegue perceber as disparidades que existam entre aquilo com que é obrigado a participar para o erário público e a quantidade e a qualidade de serviços que lhe são prestados[1087].

l) Competência Administrativa do Governo

O artigo 245.º que se refere à competência administrativa do Governo, na alínea b), atribui-lhe poderes para elaborar e executar o Orçamento do Estado, e refere na alínea c) os poderes são para a aprovação e apresentação da Conta Geral do Estado e elementos informativos que a acompanhem e, na alínea d) são conferidos poderes para aprovar os actos do Governo que envolvem aumento ou diminuição de receitas ou despesas públicas. O conteúdo desta última alínea terá de ser entendido, no sentido de tais actos do Governo não podem aumentar ou diminuir receitas ou despesas, enquanto o orçamento aprovado estiver em curso, a menos que se refiram à proposta de revisão da Lei Orçamental. Por isso, e para que não se entenda haver contradição entre o artigo 136.º, n.º4. e o artigo 224.º, n.º4., parece ser útil acrescentar que esses actos, que provoquem aumento ou diminuição, deverão estar contidos na proposta de revisão do orçamento em curso ou dizer respeito à proposta de orçamento do ano seguinte: "aprovar os actos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas, contidos na proposta de lei de revisão do orçamento em curso ou na proposta do orçamento do ano seguinte".

m) Competência do Conselho de Ministros

Verifica-se que no artigo seguinte, referente às competências do Conselho de Ministros, foi inserida uma disposição semelhante à da alínea d) do artigo 245.º: "aprovar as propostas de leis sobre o Orçamento Geral do Estado, bem como aquelas que envolvam o aumento ou a diminuição das receitas ou despesas públicas". Uma primeira observação a assinalar no que concerne a ser adequado que a palavra lei por

---

[1087] Cfr. Joaquim dos Santos Carvalho, *Processo Orçamental…*, cit., p.159.

referência ao Orçamento do Estado deva ser mencionada no singular. Em segundo lugar e no seguimento do comentário expendido anteriormente à expressão "leis referentes ao Orçamento Geral do Estado" não parece que exista, num ano económico, várias leis sobre o orçamento, mas apenas a Lei do Orçamento, pelo que bastará que a expressão a considerar seja "aprovar a proposta de Lei do Orçamento". Em terceiro lugar, a parte final do artigo com um conteúdo semelhante ao artigo anterior, só fará sentido se, por um lado nada se disser naquele artigo e chamar a este que trata da competência do Conselho de Ministros, a aprovação das propostas de lei, quanto a estas envolverem, diminuição de receitas ou aumento de despesas. A manter-se a formulação como está, não só parece encerrar uma contradição com os artigos que formulam precisamente o contrário e já atrás mencionados, como ainda parece ser uma redundância desnecessária, já que o conceito de "actos do Governo", parece ser de tal amplidão que absorve as próprias propostas de lei e, acresce que, não acautela a proibição do aumento das despesas e a diminuição das receitas, permitindo, antes, ou não conseguindo evitar de um ponto de vista literal, que aquele aumento das despesas e a diminuição das receitas sejam aprovadas pelo Conselho de Ministros. Agora, e como nota final ainda sobre esta questão, parece-nos que a competência de aprovação de actos e/ou de propostas do Governo, que envolvam aumento ou diminuição de receitas públicas, se deverá inscrever na competência do Governo, reunido em Conselho de Ministros, e não daquele no exercício de competências administrativas[1088].

n) Objectivos e Princípios Fundamentais da Administração Pública.

Porque a abordagem da gestão da coisa pública, também implica que os seus gestores se ordenem segundo regras e princípios coerentes, o nosso comentário estende-se, também, aos objectivos e princípios fundamentais da Administração

[1088] A Constituição Portuguesa na competência administrativa contém matéria de natureza financeira, ao determinar que o Governo deve fazer "executar o Orçamento do Estado". Segundo J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República…*, 3.ª edição revista, cit., p.780, "em termos negativos, funções administrativas são as funções do Governo que não são constitucionalmente consideradas como «funções políticas» (art.º200.º) ou «funções legislativas» (art.º201.º), devendo, todavia, observar-se que elas não se reconduzem a funções meramente «executivas» do Governo, pois abrangem, entre outras, actividades planificantes (al. a) e normativas (al. c). Em termos positivos, o conceito aponta para a ideia de prossecução permanente de tarefas por órgãos ou sujeitos pertencentes ao Governo, através de medidas juridicamente vinculadas aos fins estabelecidos na Constituição e nas leis".

Pública, contidos no artigo 253.º do anteprojecto e ao qual acrescentamos os seguintes princípios: da responsabilização pelos resultados (“*accountability*”), da eficiência, economia e eficácia na utilização dos recursos públicos e do respeito pelo meio ambiente. Desta feita, o n.º1 deste artigo passaria a ter a redacção que se segue: “1. A Administração Pública prossegue, no respeito pela Constituição e pela lei, o interesse público, devendo no exercício das suas funções reger-se pelos princípios da igualdade, da justiça, da proporcionalidade, da imparcialidade, da transparência, da responsabilização pelos resultados, da boa-fé, da eficiência, economia e eficácia na utilização dos recursos públicos e do respeito pelo meio ambiente”.

2.2. A Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado. Observação Analítica de alguns Aspectos da Lei que Carecem de maior Clareza.

Comecemos pela Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado, que já data de 1997, e que em determinados aspectos, julgamos ser necessário fazer sugestões de molde a actualizá-la. Note-se, porém, que o que se apresenta nas linhas que se seguem não pretende ser, nem de, algum modo, poderia ser um ante-projecto de trabalhos preparatórios, tratando-se tão só e apenas, de um conjunto de sugestões que poderiam vir a ser consideradas, se alguma vez houver lugar a isso, quando se entender chegado o omento para se reformular a actual Lei-Quadro.

Por uma questão de método, identificaremos os aspectos que entendemos serem prejudiciais para a interpretação e aplicação de uma lei de tão grande importância, como é o caso da Lei-Quadro do Orçamento do Estado, para de seguida alinharmos, em modo de sugestão, em que medida poderiam as matérias identificadas serem tratadas.

A sistemática desta lei, nas suas grandes linhas tentou corresponder à necessidade que se impunha, quanto ao tratamento legal de matérias que a lei anterior, por já vigorar há 20 anos não contemplava. Contudo, o seu conteúdo com relação a tais matérias aparece desenvolvido de modo, um tanto ou quanto, telegráfico ou seja procurou o legislador ordinário abordar um conjunto de matérias que importavam para a disciplina orçamental, não tendo havido, porém, a preocupação de as sistematizar, mais em pormenor, de modo a não deixar ao intérprete a missão de completar o que nela se deixa subentendido ou referido de modo meramente enunciativo.

a) Regras de preparação do orçamento e conteúdo da proposta orçamental

Recordemos o que concerne às regras e princípios de elaboração do orçamento[1089]: o artigo 3.º tem por epígrafe, "unidade, universalidade e anualidade", mas o seu conteúdo muito telegraficamente faz alusão a estas três regras; o artigo 5.º refere-se ao equilíbrio orçamental, mas as restantes regras ou não estão expressamente previstas, como é o caso da não consignação, da especificação e da publicidade ou só parcialmente previstas, como é o caso da regra do orçamento bruto ou não compensação, apenas consagrada para as receitas.

Ainda no artigo 3.º haverá que precisar melhor o tipo de serviços cujos orçamentos devem integrar o Orçamento do Estado, porque é necessário que se diga tratarem-se de serviços dependentes e por isso sem autonomia administrativa e financeira, de serviços autónomos, com autonomia administrativa e financeira e fundos igualmente autónomos, sem que seja necessário descer ao pormenor de se designar os institutos.

Numa futura revisão desta Lei-Quadro a regra da anualidade, não se deverá limitar a consagrar que o período de vigência do orçamento é de um ano coincidindo com o ano civil, mas deverá, igualmente, admitir que os orçamentos que integram o Orçamento do Estado, incluindo o da Segurança Social, possam ser enquadrados numa perspectiva plurianual, sendo as previsões efectuadas para o ano financeiro, para o qual o orçamento vai vigorar, mas contendo, igualmente, as previsões de modo indicativo para alguns dos anos seguintes. Tendo em atenção os investimentos públicos que já integram um dos mapas orçamentais, e para que se possa falar, então, de uma verdadeira programação e para efeitos de maior controlo dessas despesas e respectiva afectação de recursos, estas deverão constar do documento orçamental anual. Por outro lado, e embora não existam, até ao momento, Autarquias Locais em Angola, julga-se que a democratização da nação angolana, não deixará alternativa para a criação deste tipo de entidades autónomas, até porque, na actual Lei Fundamental já se encontra consagrada a sua criação.

Julgamos que o artigo 3.º, onde também se contêm as regras da unidade e da universalidade deverá ser reformulado, uma vez que será necessário precisar melhor,

---

[1089] Ver Isabel Seixas de Almeida, *Princípios e Regras Orçamentais*, relatório de dissertação de mestrado, Faculdade de Direito de Lisboa, 1994.

quais os orçamentos que fazem parte do Orçamento Geral do Estado, porque diz-se que dele fazem parte os serviços e fundos autónomos, os institutos públicos e a Segurança Social.

Não cabem no conceito de Orçamento Geral do Estado os encargos gerais da nação, no entanto, a propósito do conteúdo da Conta Geral do Estado, porque se diz que as contas destes órgãos a integram. Parece, que em certo sentido a Conta Geral do Estado deve ter conteúdo semelhante ao Orçamento do Estado, pelo que não se entende esta omissão. Do mesmo modo, no título referente ao controlo interno e externo afirma-se que os órgãos de soberania devem remeter as suas contas ao Tribunal de Contas. Valerá a pena precisar os orçamentos das entidades que, efectivamente, integram o Orçamento do Estado.

Não sabemos se ao tratar-se do Orçamento Geral do Estado, se do mesmo não deveriam fazer parte todas as entidades que gerem recursos públicos, à semelhança do que acontece em Espanha[1090]/[1091], já que como se disse atrás, a gestão destes recursos, actualmente, não está ao alcance do controlo parlamentar[1092].

A regra da não compensação ou do orçamento bruto haverá de estar expressamente referida no texto da lei, tanto para a fixação das despesas, como para a estimativa das receitas, ao contrário do que sucede no texto da lei actual, que a propósito das receitas, estabelece que são previstas de forma integral, não podendo apresentar qualquer redução. E nada mais se diz, porque o legislador, ao contrário do

---

[1090] A Constituição espanhola no artigo 134.º consagra o conteúdo do Orçamento do Estado e as competências do órgão legislativo e do órgão executivo em torno do orçamento. De acordo com este artigo, o Orçamento do Estado abarca todos os gastos e receitas do sector público estatal, nestes se incluindo, os da Segurança Social, os das sociedades estatais e dos restantes entes do sector público estatal. Segundo o artigo 33.º da Lei Geral Orçamental, os orçamentos gerais do Estado compreendem os seguintes orçamentos: orçamentos do Estado, orçamento de cada um dos organismos dependentes do Estado, sejam organismos autónomos ou entidades públicas empresariais; Orçamento da Segurança Social, os orçamentos das sociedades comerciais estatais; os orçamentos de cada uma das entidades públicas em regime especial dependentes do Estado.

[1091] A lei do enquadramento orçamental de Cabo Verde, a respeito das regras da unidade e da universalidade, determina que fazem parte do Orçamento do Estado: os serviços simples da Administração Pública e os encargos gerais da nação, o orçamento dos serviços e fundos autónomos e o Orçamento da Segurança Social (art.º 3.º, n.º2). No artigo que se refere a estas regras, define-se o que deve entender-se por encargos da nação e bem assim as entidades cujos orçamentos integram os orçamentos dos serviços e fundos autónomos, excluindo-se os organismos que tenham natureza forma e designação de empresa pública. Fica patente neste artigo a distinção entre orçamento da Administração Central, que integra o conceito de Orçamento do Estado, e o orçamento do Sector Público Administrativo, onde cabem, também, as Autarquias Locais.

[1092] Lembramos aqui, que na opinião de Tiago Duarte, *A Lei por Detrás do Orçamento…*, cit. , p. a subordinação do Orçamento do Estado ao controlo político, ainda sob a forma de proposta, já é uma forma de comprometimento do Parlamento com a proposta elaborada pelo Governo, quanto mais àquele órgão estar subordinada a aprovação de uma proposta onde se englobassem todos os entes que empregam dinheiros públicos ou deles beneficiem.

que vem sucedendo em ordenamentos jurídicos semelhantes ao angolano, não reservou um artigo autónomo, para tratar desta regra.

Situação idêntica se passa em relação à regra da não consignação, que não tendo sido consagrada em artigo autónomo, surge em sede do capítulo que se refere à proposta orçamental e sob a epígrafe “proibições”, na qual se estabelece que a consignação de determinadas receitas não é permitida, pois constituem excepção a esta proibição, as receitas decorrentes de doações e financiamentos bem como todas aquelas que, por força da lei, sejam afectadas a determinadas despesas. Além disso, é oportuno salientar, que em virtude do Orçamento do Estado integrar orçamentos vários, conviria que houvesse uma maior especificação da regra, relativamente aos mesmos orçamentos. Por aqui se vê que a sistemática da lei, pelo menos no que diz respeito às regras orçamentais, não foi feliz.

Mas, a regra da especificação aparece no texto da lei tratada em dois capítulos - o das receitas e o das despesas -, mais propriamente, quando com relação a umas e outras se determina as classificações a que se subordinam: do lado das primeiras, a classificação económica e por fonte de recurso, do lado das despesas, a classificação institucional, a funcional-programática e a económica.

A regra da publicidade que parece estar implícita na lei, convirá que fique expressamente consagrada no seu texto, numa altura em que se fala de transparência na Administração Pública, não se vê razão para omitir esta regra da lei. Na prática os resumos orçamentais são publicados em Diário da República, mas, após 1975, não temos conhecimento que os orçamentos sejam publicados em volume autónomo, como sucedia até essa altura. Se de facto se pretende que a gestão financeira venha a ser transparente, conviria igualmente, que, além da regra da publicidade, se consagrasse a regra de transparência orçamental e bem como a da estabilidade orçamental.

O que se estabelece como conteúdo da proposta orçamental carece de aperfeiçoamento, principalmente, se for tido em linha de conta que, nem o que se contém para o articulado da Lei do Orçamento reflecte o conjunto de matérias que nele devem figurar, como será o caso da indicação do limite dos avales a conceder durante o exercício financeiro, já que este requisito é imposto pelo próprio texto

constitucional[1093]. Além disso, os mapas que compõem o orçamento não aparecem indicados no texto da lei, sendo que cada um corresponde a um número cardinal, cujo conteúdo deve ser igualmente determinado na Lei-Quadro. As publicações das leis orçamentais e respectivos resumos em Diário da Repúlica têm evidenciado o conteúdo de cada mapa, mas cabe à Lei-Quadro determinar esse conteúdo, pelo tipo de lei que é.

b) Orçamento da Segurança Social

O orçamento da Segurança Social que faz parte integrante do Orçamento do Estado é somente anunciado no artigo 1.º, quando se enunciam as regras da unidade, universalidade e anualidade. Ao longo do articulado nada mais se refere quanto a este orçamento, como se estrutura, como devem ser especificadas as receitas e despesas que o integrem, nem tão pouco os poderes que competem a cada órgão de soberania que deverá intervir, por ocasião das alterações que possam ser produzidas.

Do orçamento da Segurança Social só volta a fazer-se menção, quando se estabelece o âmbito da Conta Geral do Estado e apenas num único artigo, pois, nem por altura do controlo a que deve estar sujeita esta Conta, se faz qualquer alusão à conta da Segurança Social, como se não fosse obrigatória a sua integração (de facto e na prática, ao longo de todos este anos, nem a Conta Geral do Estado tem sido elaborada, pelo que provavelmente, por isso, nunca se sentiu necessidade de reformular a Lei-Quadro, neste aspecto, em concreto).

[1093] O artigo 88.º, alínea f) determina que: "Compete à Assembleia Nacional: f) Autorizar o Governo a contrair empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo." Atente-se que de acordo com o conteúdo desta alínea, como já afirmámos noutro lugar (*O Aval do Estado, Conceito, Enquadramento, Regime Jurídico de Prestação e Controlo Financeiro pelo Tribunal de Contas*, Vislis Editores/Sem Tir-te,Nem Guar-te, 2005, p.p.39 e 43) "determina-se que, em cada ano, os avales a prestar pelo Governo obedeçam a um limite máximo. Tal significa dizer, que a norma ordinária, incorporada na Lei do Orçamento, em cada ano, deveria estabelecer esse limite, de modo que os avales não sejam concedidos sem qualquer restrição. A falta de estabelecimento desses limites coloca na mão do Governo o poder de decisão sobre esses mesmos limites, o que só por si rvela um enfraquecimento do poder de controlo da assembleia parlamentar." "De igual modo, o estabelecimento de limites máximos à concessão de avales, como o impõe a norma constitucional, cujo lugar poderá ser a Lei do Orçamento ou lei especial, visaria como a própria expressão o indica, colocar um tecto em termos quantitativos na prestação de avales internos ou externos, em cada ano financeiro, de modo a evitar-se um endividamento desmedido do Estado, permitindo, desse modo, uma avaliação mais concreta do grau de cumprimento dos órgãos prestadores dessa garantia, com vista à atribuição de responsabilidade financeira."

Na alteração da Lei-Quadro e no que se deva referir à elaboração da proposta orçamental, haverá que se mencionar o prazo a que está sujeita a entrega do Orçamento da Segurança Social, e a quem caberá fazê-lo. Porque não faz sentido integrar este orçamento no Orçamento do Estado e não estabelecer, nem prazos a que está sujeita a sua proposta, nem o modo de elaboração deste orçamento, nem a entidade ou entidades responsáveis pela sua elaboração. Como na Lei não se indica os prazos de entrega das propostas das unidades orçamentais, estando estes contidos nas orientações dimanadas pelo Ministério das Finanças, normalmente, a data limite é o dia 31 de Maio. Seria de considerar que esses prazos, estivessem consagrados na lei, para todas as entidades que têm de apresentar as correspondentes propostas àquele Ministério, incluindo as entidades que respondem pela Segurança Social, para efeitos de consolidação da proposta orçamental.

Merecendo especial destaque na Lei-Quadro, o Orçamento da Segurança Social deverá ver na mesma consagrado o seu conteúdo, o modo de elaboração, a estruturação em programas[1094], a integração na proposta de Lei do Orçamento, as alterações a que pode estar sujeito durante o período de execução e a quem compete fazê-las, assim como o órgão a quem incumbe a execução e o modo como é executado este orçamento. Porque deste orçamento devem ser tomadas contas, haverá a Conta relativa à Segurança Social de subsumir-se às demais disposições referentes à Conta Geral do Estado, salvaguardados que sejam, os elementos informativos que à mesma digam respeito.

c) Conta Geral do Estado

O regime que a lei estabelece no que concerne à Conta Geral do Estado é demasiado lacónico, posto que, nada refere quanto à substância de cada conta que faz parte do agrupamento de contas, à semelhança do que acontece com o detalhe

---

[1094] Retomando o afirmado anteriormente sobre a aplicação da orçamentação por programas no Sistema de Segurança Social, citamos, novamente, Nazaré da Costa Cabral, *O Orçamento da Segurança Social…*, cit., p.113-114, transcrevendo o que a autora refere no que respeita à natureza “genética e funcionalmente” plurianual da situação financeira da Segurança Social: “geneticamente, porque as causas determinantes da situação financeira da Segurança Socialsão causas de natureza estrutural, como são os condicionalismos de ordem demográfica. Funcionalmente, porque à avaliação que se faça da situação financeira em causa não interessa tanto ou apenas o exercício orçamental de um certo e determinado ano, mas, acima de tudo, a evolução previsível nos próximos anos, que a tornem capaz de continuar a assegurar, com equiíbrio, os compromissos assumidos perante os seus contribuintes/beneficiários”.

formulado, na Lei, para o orçamento. O artigo 53.º, n.º1. define o conjunto de órgãos, cujas contas devem integrar a Conta Geral do Estado, contudo, ao referir-se aos órgãos de soberania, faz uma remissão para um artigo, o 17.º, n.º2, que supostamente deveria mencionar os órgãos de soberania, mas que não o faz. Também, nesta sede, se sente a ausência de normas, que para além de definirem quais os órgãos de soberania em questão, definam, igualmente, o modo, prazos e outras condições para a entrega das suas contas, a fim de serem integradas na CGE.

Depois, e já no domínio do controlo desta Conta, a Lei determina que o Governo a apresente ao Tribunal de Contas, para ser sujeita a parecer, até ao dia 31 de Dezembro do ano seguinte ao qual ela se reporta, ou seja, até 12 meses após o exercício financeiro ter terminado, o que desde logo retira a este instrumento a eficácia que se pretende obter com a sua formulação e apresentação. No artigo, onde se estabelece este prazo diz-se, ainda, que a apreciação e votação da Conta, por parte Assembleia Nacional, deve ser realizada até ao dia 30 de Junho do ano seguinte àquele em que o Governo tem de apresentar a Conta ao Tribunal de Contas, o que significa que só depois de 18 meses é que ela é aprovada impondo-se que, previamente, aquele Tribunal remeta o seu parecer à Assembleia Nacional até ao dia 31 de Março do ano da aprovação.

Como se trata de documento que não tem sido utilizado pelo Governo, nem exigido pelos órgãos de controlo, a quem este meio de prestação de contas tem sido totalmente alheio ou desconhecido ou ainda observado como de pouca utilidade, nunca se sentiu a necessidade de reformular a lei, de modo a conceder-lhe mais espaço e detalhando os vários aspectos que o mesmo encerra. Ainda que este documento apareça consagrado na Lei Orgânica do Tribunal de Contas, trata-se de uma referência colateral, pelo facto de este órgão ter de emitir o seu parecer, antes da sua aprovação pela Assembleia Nacional. Porém, julgamos nós que, o lugar adequado para dispor sobre a sua estrutura, conteúdo, prazos e outras especificidades, tal como o seu impacto na vida financeira, é a Lei-Quadro do Orçamento do Estado.

A estrutura da Conta Geral do Estado haverá de conter o relatório do Ministro das Finanças, respeitante aos resultados da execução orçamental, no qual esta entidade apresente explicações sobre as diferenças entre os valores previstos no orçamento, inicialmente, aprovado e os valores da execução orçamental, de modo a que se

justifiquem as alterações orçamentais introduzidas ao longo do exercício financeiro, assim como os mapas contabilísticos e os anexos informativos[1095].

Quanto aos mapas contabilísticos, estes deverão reflectir os projectos de investimento público, de modo a que se possa avaliar a sua execução física e financeira, mas não menos importante, é que nestes documentos se demonstre a situação patrimonial do Estado e ainda os compromissos assumidos, tendo em atenção que estes não se devem confinar aos compromissos relativos ao período orçamental, mas, igualmente, àqueles que são transferidos para exercício futuro, por razões que se prendem, por exemplo, com falta de receitas.

Os anexos informativos deverão ser equivalentes, embora ao nível da execução orçamental, aos anexos informativos que acompanham a proposta orçamental, permitindo que seja efectuado um confronto entre o que foi estimado e o executado, "entre elementos informativos *ex ante* e os elementos informativos *ex post*"[1096]. A inclusão de elementos informativos que permitam essa confrontação atribui, à Conta Geral do Estado, o estatuto de mecanismo de eleição para o exercício do controlo da execução orçamental.

Na elaboração do conteúdo da Conta Geral do Estado há que observar um conjunto de princípios que são específicos das técnicas contabilísticas, de modo a garantir que reflicta com veracidade a execução do orçamento: exactidão, clareza e simplicidade.

Os prazos de apresentação e aprovação da Conta Geral do Estado angolana, consagrados na lei actual não vão de encontro aos objectivos da criação deste instrumento, pois como afirmámos anteriormente, a sua entrega dezoito meses após o encerramento do exercício financeiro, não contribui para que cumpra o papel de instrumento, que uma vez submetido ao Parlamento, lhe permite efectuar o controlo da execução orçamental, de modo eficaz.

Essa eficácia fica prejudicada, porém, se o controlo for exercido muito tempo após o fim do exercício financeiro, pois se assim for, se só após a aprovação o Orçamento do Estado para o exercício financeiro seguinte, se aprovar a execução do exercício financeiro anterior, o Parlamento não tem a possibilidade de conhecer o conteúdo dessa execução, antes da discussão e votação do novo orçamento. Parece-

---

[1095] A norma que se refira aos mapas contabilísticos e aos anexos informativos deverá enunciar as várias categorias que abarcam.
[1096] Cfr. Jorge Costa Santos (coord.), *Lei do Enquadramento Orçamental…,* cit., 2001, p.323.

nos que esse conhecimento seria decisivo e importante para a tomada de decisão sobre a proposta orçamental que é submetida ao órgão parlamentar. É um aspecto fundamental, sem o qual a Conta perde grande parte da utilidade que tem.

Com vista a tornar a Conta do Estado um instrumento preventivo, por ocasião da discussão do Orçamento do Estado, em Itália, este documento deve ser remetido ao Tribunal de Contas até ao dia 31 de Maio do ano seguinte, àquele a que ela se reporta, e este órgão deve emitir a declaração de conformidade, no prazo de um mês, findo o qual deve esta ser remetida ao Ministério do Tesouro, que por sua vez enviará ao Parlamento até finais de Junho, de modo a que este proceda à sua votação de Julho a Dezembro, o que normalmente ocorre já depois da aprovação do Orçamento do Estado do ano seguinte.

Na Alemanha a Conta é apresentada às Câmaras, pelo Ministro das Finanças, durante o ano que se segue ao exercício sobre que vai incidir, não havendo prazo legal estabelecido para a sua remessa para o Tribunal de Contas, nem para o pronunciamento deste órgão, que após análise e elaboração de relatório, os envia às Câmaras, que procedem em separado à votação da Conta do Estado, que tem de ocorrer até ao fim do ano n+1.

O período de vigência do Orçamento do Estado, no Reino Unido, e os procedimentos utilizados na aprovação do orçamento e das contas permitem que, num curto prazo, sejam aprovadas pelo órgão parlamentar. A ausência da regra da unidade permite que a autorização parlamentar para a cobrança das receitas seja efectuada através do "*financial act*" e que as autorizações parlamentares para a realização das despesas sejam concedidas através de vários "*appropriation acts*", procedimentos que se reflectem na estrutura das contas públicas, resultando, que não existe uma Conta Geral do Estado, como nos sistemas romano-germânicos, mas várias contas públicas correspondentes aos vários serviços que realizam despesas, que são auditadas e fiscalizadas pela entidade auditora externa, o "*National Audit Office*".

O exercício financeiro neste país começa a 1 de Abril e termina a 31 de Março, havendo o Tesouro de apresentar as contas à Câmara dos Comuns, até 31 de Janeiro do ano seguinte, ou seja, seis meses após o fim do exercício financeiro. Tal situação torna-se possível porque as contas públicas, ao invés de corresponderem a uma única conta geral, são apresentadas com uma estrutura que corresponde aos diplomas de aprovação da realização das despesas, limitando-se a indicar as verbas despendidas em comparação com as verbas inicialmente aprovadas com as

correspondentes justificações para as diferenças encontradas. Acresce a este procedimento na apresentação das contas públicas, o desempenho do Auditor-Geral que pelo facto de ter à sua responsabilidade a elaboração de vários relatórios de auditoria ao longo do ano, na altura da apresentação das contas, elabora um breve relatório de auditoria, que é encaminhado à Comissão de Contas Públicas do Parlamento, e a quem são feitos chegar, ao longo do ano, os relatórios de auditoria elaborados pelo Auditor-Geral, através do Departamento de Auditoria Nacional e que merecem daquela comissão uma apreciação e um exame regular, de que resulta a elaboração dos seus próprios relatórios. Assiste-se, deste modo, a um permanente acompanhamento das contas públicas pelo órgão parlamentar, através do papel desempenhado pela Comissão de Contas Públicas e da sua articulação com aqueles dois órgãos de fiscalização e auditoria[1097].

Em Portugal, a consagração constitucional de um prazo limite para a aprovação da Conta do Estado pela Assembleia da República não deixa margem para que na Lei ordinária se torne este prazo menos dilatado. Com efeito, o artigo 165.º da Constituição da República portuguesa determina que as Contas do Estado devem ser apresentadas à Assembleia da República, até 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que digam respeito. Não podendo a lei encurtar este prazo, apenas ficará a faculdade de em relação aos passos anteriores à apresentação ao órgão parlamentar das contas, serem encurtados os prazos de apresentação das contas pelo Executivo ao Tribunal de Contas e da emissão, por este, do parecer sobre as mesmas[1098]. A apresentação até àquele prazo não determina a data em que a Assembleia da República aprova as contas e por isso, de acordo com a lei de enquadramento em vigor estas são aprovadas até ao dia 31 de Maio do ano n+2, ou seja 17 meses após o encerramento do exercício financeiro a que disserem respeito, tratando-se "de um prazo muito dilatado e que, por si só, inviabiliza a possibilidade de a apreciação da conta geral do Estado pela Assembleia da República constituir uma forma de efectivo controlo da execução orçamental. (…) A grande dilação temporal entre os momentos em que se procede a essa discussão e votação, por um lado, e em que tem lugar a execução orçamental, por outro, reduzirá muito a eficácia e a efectividade da tomada das contas pelo Parlamento

---

[1097] Cfr. Jorge Costa Santos (coord.), *Lei do Enquadramento Orçamental…,* cit., p.p. 334-335.
[1098] Ver Jorge Costa Santos (coord.), *Lei do Enquadramento Orçamental…,* cit., p.p. 336-340.

como meio de controlo financeiro. O controlo a posteriori torna-se, então, um controlo póstumo."[1099]

Em Moçambique, nos termos da Lei n.º15/97, de 10 de Julho, a Conta Geral do Estado devia ser apresentada à Assembleia da República e ao Tribunal Administrativo, até Dezembro do ano seguinte ao que dissesse respeito, devendo o relatório e parecer daquele tribunal ser enviado à Assembleia da República até Agosto do ano seguinte ao da apresentação da Conta, e a sua aprovação ocorreria até Dezembro do ano seguinte àquele em que a conta tivesse sido elaborada. O que significa dizer que a aprovação da conta só ocorreria até 24 meses após o termo do exercício financeiro.

De acordo com o artigo 50.º do Sistema de Administração Financeira do Estado (Lei n.º9/2002, de 12 de Fevereiro), os prazos atrás referidos foram alterados e melhor precisados, do seguinte modo: a apresentação da conta deve verificar-se até ao dia 31 de Maio do ano seguinte àquele a que a conta diga respeito, o envio pelo Tribunal Administrativo deve ser feito até 30 de Novembro desse mesmo ano e a apreciação e aprovação deve acontecer na sessão seguinte à entrega do relatório e parecer daquele tribunal. Como a proposta do orçamento é aprovada até 15 de Dezembro de cada ano, acontecerá que a aprovação da conta ocorrerá antes desta data, pelo menos, do ponto de vista legal.

A Lei de Bases de Cabo-Verde determina que a conta do Estado e a conta da Segurança Social sejam apresentadas à Assembleia da República, nos termos do artigo 94.º da Constituição da República cabo-verdiana, e aprovadas até 180 dias a contar daquele prazo.

Em Angola, ter-se-á adoptado como data limite para a aprovação da Conta Geral do Estado, o dia 30 de Junho do segundo ano, seguinte àquele a que a Conta respeite, isto é 18 meses, após o encerramento do exercício financeiro. Porém, como a Lei Constitucional nada dispõe sobre este prazo, ao contrário do disposto no texto constitucional português, não se entende porque razão a Lei-Quadro do Orçamento do Estado devesse ter seguido aquele prazo. De acordo com esta Lei, o Governo envia directamente a Conta do Estado ao Tribunal de Contas, que deve emitir o parecer até ao dia 31 de Dezembro do ano seguinte a que a conta respeite, enviando-o à

[1099] Cfr. Jorge Costa Santos (coord.), *Lei do Enquadramento Orçamental…*, cit., p.325.

Assembleia Nacional até ao dia 31 de Março do ano a seguir ao ano em que o emite, isto é, até 15 meses do termo do exercício financeiro.

Se a alteração dos prazos previstos no artigo 58.º da Lei-Quadro angolana ocorresse na altura em que escrevemos, não haveria qualquer obstáculo constitucional que se opusesse a um encurtamento dos prazos. Dirigindo os olhos ao texto do anteprojecto de Constituição apresentado à sociedade angolana, antes das eleições legislativas de Setembro de 2008, determina o artigo 136.º, n.º6, que "a execução do Orçamento Geral do Estado é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas em condições definidas na lei". Quer isto dizer que, caberá à lei ordinária a definição dos prazos em que ocorrerá a apresentação e aprovação da Conta Geral do Estado, tal como do envio do parecer e relatório do Tribunal de Contas. Em ordem ao princípio de maior transparência e rigor na gestão dos recursos públicos, a lei deverá determinar que, as contas públicas sejam aprovadas durante o ano seguinte ao fim do exercício financeiro e sempre antes da discussão e aprovação do orçamento do ano subsequente.

A Lei-Quadro angolana limita-se a consagrar, em sede do controlo interno e externo, que o Tribunal de Contas recebe do Governo a Conta Geral do Estado para a elaboração do parecer e que este deve ser enviado à Assembleia Nacional até 31 de Março do ano n+2.

É na Lei Orgânica do Tribunal de Contas que, com mais detalhe se consagra o conteúdo do parecer e se prevê a obrigatoriedade de ser emitido, por este órgão, um relatório que acompanha o parecer e cujo conteúdo, em traços largos é também mencionado (art.º7.º, n.ºs 1 e 2).

Como a Lei Constitucional nada contém sobre a matéria, e o anteprojecto de Constituição, apenas, remete para a lei os procedimentos da fiscalização da execução orçamental, temos que o conteúdo da Lei-Quadro, nesta matéria, tem de ser o mesmo que o da Lei Orgânica do TC, sendo certo que no domínio das contas públicas, a função do controlo deve ser melhor prevista nesta lei, de modo a que fiquem consentâneas. Por isso, entendemos que a Lei-Quadro, para além do prazo de apresentação da Conta ao TC e aprovação por este órgão, deve igualar o seu conteúdo ao que na Lei Orgânica se dispõe sobre o parecer e o relatório sobre a Conta Geral do Estado.

d) Programação Financeira Plurianual

A programação financeira a que a lei faz menção é apenas a de curto prazo, embora o orçamento apareça, no articulado da lei, como tendo um conteúdo programático. Como já afirmámos noutro momento desta dissertação, o Orçamento do Estado angolano não é nem nunca foi um orçamento por programas, limitando-se a referir o conjunto de projectos, para os quais não existe consagrada uma programação financeira plurianual.

Em diploma avulso, estão publicadas normas sobre o que já dissemos denominar-se por programas de investimento público (PIP), mas na Lei-Quadro, efectivamente, nenhuma alusão se faz à programação financeira plurianual. Apesar do Orçamento do Estado estar sujeito à regra da anualidade, nada parece obstar que a lei consagre a plurianualidade para aquelas situações em que os encargos orçamentais tenham uma duração que vai além do exercício financeiro[1100], como aliás, na prática, já ocorre, sem que tenha o devido respaldo na Lei do Orçamento onde se reflectem apenas os encargos anuais[1101].

e) Discussão e Votação da Proposta Orçamental

Nesta sede, não se pode deixar de abordar, de novo, a questão do poder de emenda da proposta orçamental pela Assembleia Nacional, que passa por ser melhor detalhada, na Lei-Quadro, quanto à forma como a discussão do orçamento se desenrola, já que o Regimento da Assembleia Nacional pouco diz sobre esta questão e que se refira ainda como se processará a votação da proposta orçamental, no que diz respeito às matérias sobre que se debruce o Plenário, assim como a comissão ou comissões que, no Parlamento, respondem por elas.

[1100] Miguel Cadilhe, *Portugal e o Novo Pacto de Estabilidade e Crescimento*, Vol. III, Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor Sousa Franco, p.312, sustenta que "uma tal «programação financeira plurianual» deverá permitir avaliar a sustentabilidade de compromissos, como os chamados «programas orçamentais» e outros, e enquadrar e condicionar os orçamentos anuais.

[1101] Ver Guilherme d'Oliveira Martins e outros, *Lei do Enquadramento Orçamental. Anotada e Comentada,* Almedina, p.p. 125-126, que a propósito do artigo 18.º da Constituição que estabelece o regime do orçamento por programas se referem às vantagens da programação plurianual. Ver igualmente, Jorge Costa Santos, *Lei do Enquadramento…*, cit., p.p. 61-82.

f) Controlo da Execução Orçamental.

O controlo orçamental que é tratado quase nos artigos finais da Lei (artigos 58.º, 59.º e 60.º), embora se refira à distinção entre controlo interno e externo, ficou por tratar a responsabilidade pela execução orçamental e não dá um espaço destacado ao controlo político, que embora faça parte do controlo externo é, tal como, o que é exercido pelo Tribunal de Contas, um controlo que apresenta especificidades. Podendo dar-se o caso de não ser este o lugar indicado para a sua consagração mais em detalhe, deveria, então, o legislador ter optado por estabelecer um quadro legal, próprio para o sistema de controlo interno e externo, remetendo, para lei própria, o controlo técnico, já que este tipo de controlo, levado a efeito pelo Tribunal de Contas, dispõe de uma lei própria. A lei limita-se a fazer referência à responsabilidade criminal, disciplinar e civil, mas não se refere à responsabilidade dos que exercem cargos políticos, ou seja à responsabilidade política, financeira, civil e criminal decorrente do exercício da execução orçamental dos titulares de cargos políticos.

Nos termos da Lei Constitucional, artigo 54.º, alíne a f) determina-se que "os titulares de cargos políticos respondem civil e criminalmente pelas acções e omissões que pratiquem no exercício das suas funções, nos termos da lei". Talvez neste artigo devessem ser aditados os dois tipos de responsabilidade - a política e a financeira -, para que, sem qualquer hesitação, a Lei-Quadro as consagrasse, remetendo o seu sancionamento para as disposições legais aplicáveis.

A Lei Fundamental nada diz quanto à responsabilidade financeira *stricto sensu*, que como se sabe decorre de acções e omissões na gestão dos recursos públicos e que, apenas, pode ser apurada pelo Tribunal de Contas e não pelos tribunais comuns, sendo certo que o apuramento deste tipo de responsabilidade pode arrastar uma das outras ou mesmo as duas formas de responsabilidade: civil e criminal, cumulativamente.

Embora o controlo externo não apareça suficientemente detalhado na Lei-Quadro, como parece não dever sê-lo, contudo poderia haver uma indicação mais específica quanto ao controlo político, uma vez que o controlo técnico tem lugar na lei orgânica do TC. O controlo político da execução orçamental haverá de merecer melhor tratamento, voltamos a afirmar, na Lei-Quadro do Orçamento do Estado. Acerca do controlo interno, e não existindo no ordenamento jurídico angolano, um

diploma legal que regule os procedimentos sobre a fiscalização administratriva[1102], com vista ao apuramento de responsabilidade pela prática de infracções financeiras, impunha-se, por isso, que a Lei-Quadro se referisse a esta forma de fiscalização, em termos mais precisos, de modo a clarificar como deverá ser realizada e ainda os seus efeitos, ou seja, que o seu exercício levará, em caso de detecção de infracções financeiras, inexoravelmente ao encaminhamento da competente participação ao Ministério Público para a acção judicial correspondente.

g) Orçamento Rectificativo ou Suplementar

Finalmente impõe-se dizer, em reforço da menor loquacidade da lei que analisamos, que não tem faltado, em cada exercício, e a meio dele, a aprovação de um orçamento rectificativo ou suplementar como também é chamado, que integra um relatório de fundamentação onde se expõem as razões para a aprovação do novo orçamento e que por norma se circunscrevem à "alteração de pressupostos de base fundamentais, nomeadamente a produção e o preço médio da exportação do petróleo bruto e a estimativa da taxa de câmbio média", permitindo essa rectificação "que se melhore a qualidade da previsão das despesas e a afectação dos recursos aos diversos programas e projectos inscritos no orçamento".

Porém, a lei actual não se lhe refere expressamente, como um documento que por força de razões excepcionais ou como tal consideradas, conduz à substituição do orçamento inicialmente aprovado, ficando por isso, sujeito a um processo em tudo semelhante àquele. Convirá, pois, que seja consagrada a sua admissibilidade na Lei-Quadro do OGE.

[1102] A actual lei-quadro, no n.º2 do artigo 58.º prevê que o controlo interno venha a ser regulamentado por decreto do Conselho de Ministros, porém, tal nunca veio a acontecer. Certamente, que a regulamentação dessa forma de controlo, desde que, devidamente, tratada em lei própria ou na Lei-Quadro do OGE, quanto ao órgão responsável pela sua aplicação, dos seus procedimentos e mecanismos de responsabilização, aplicação de sanções disciplinares pela prática de infracções e irregularidades financeiras e articulação com outras formas de responsabilidade financeira, iria cobrir uma lacuna que constitui, deveras, um ponto fraco na função de controlo à gestão dos recursos públicos.

2.3. Lei de Bases da Administração Financeira

A actividade financeira pública executada pelos sectores e subsectores financeiros requer a sua subordinação expressa a princípios, dentre os quais sobressaem a legalidade e a disciplina financeira.

Ao designarmos a lei que venha a regular a Administração financeira[1103], por Lei de Bases da Administração Financeira, queremos apenas deixar claro, que entendemos ser de manifesta importância que sob formato legal se estabeleça a distinção entre regimes financeiros que seguem uma trajectória e dinâmica comuns, por contraposição aos que por razões de estrutura e desempenho mais autónomo dos entes que neles se filiam, apresentam características específicas.

A noção de autonomia que se utiliza nas finanças públicas angolanas, carece permanecer ao ritmo da discricionariedade da Administração Pública ou de ser atribuída tendo por base o que se ensina na doutrina estrangeira, impondo-se, ainda que possa ter fundamentação legal, à semelhança do que se acontece noutras ordens jurídicas, onde a doutrina e jurisprudência contribuíram para a noção legal do conceito, o qual já foi objecto de aplicação, em tempos idos, quando se estendeu a Angola, o estatuto de Província dotada de autonomia administrativa e financeira.

Tal cogitação tem apenas o intuito de opinar, que se impõe que à autonomia financeira seja atribuído um estatuto legal, saber onde começa, como se caracteriza, quais os seus efeitos, sendo certo que será a forma de cada organismo estadual, pertencente ou não à Administração Central do Estado ou ainda ao que se denomina, hoje, por sector empresarial do Estado, a que Angola não é alheia.

É que deste modo, o enquadramento de cada organismo passaria a ser feito não já ao sabor da discricionariedade, como diz Sousa Franco "casuisticamente", mas de acordo com o enquadramento legal que lhe fosse aplicável[1104].

O traço mais marcante e caracterizador da autonomia financeira reside na faculdade que certos organismos têm de gerar receitas que são afectas à cobertura das suas despesas.

[1103] Esta lei não dispensará, porém, que se legisle com mais pofundidade sobre contabilidade pública, atento o que se dispõe na actual Lei-Quadro do Orçamento do Estado.
[1104] Cfr. António L. de Sousa franco, *Finanças Públicas…*, Vol. I, cit., p.29.

É preciso descrever o grau de autonomia financeira dos Fundos e Serviços Autónomos e se estes se encontram dependentes do Orçamento do Estado, tal como é imposto pela Lei-Quadro, isto é, que seja a lei a estabelecer qual a medida dessa dependência de modo a observar-se o grau de vulnerabilidade da autonomia financeira de que gozam.

Em nossa opinião, não basta, nem tão pouco é suficiente que a Lei-Quadro do Orçamento do Estado se refira a estes fundos e serviços, atribuindo-lhes carácter de autonomia financeira, mas ao mesmo tempo alguma dependência com relação ao Orçamento do Estado, já que neste têm de estar inscritas as previsões de receitas e despesas, impondo-se que a lei trace os contornos dessa autonomia financeira e suas limitações.

A importância que se coloca na necessidade de consagrar legalmente o vector autonomia financeira, situação que o colocaria em paralelo com organismos que apenas gozam de autonomia administrativa ou que o levem a uma situação tal que se demarcam da dependência do orçamento estadual, como é o caso das empresas públicas e organismos da Administração Autónoma e seus afluentes (empresas e serviços e órgãos autónomos de âmbito local), parece ser actual, principalmente, numa altura em que ao nível da decisão financeira, cada vez mais, se impõe, a definição dos regimes financeiros dos organismos pertencentes ao sector público, como forma de em torno do acompanhamento da execução orçamental se estabelecer o necessário controlo orçamental de modo "a obstar ao endividamento descontrolado deste tipo de entidades e garantir que a realização de despesas nestes organismos obedece a critérios de legalidade e de economia, eficiência e eficácia[1105].

No entanto, a autonomia financeira não pode ser analisada somente na perspectiva da despesa, mas também na perspectiva da receita, posto que a dependência das receitas provenientes do orçamento estadual, por parte dos organismos que da mesma beneficiem, restringe, do ponto de vista material a sua actividade, colocando-os à mercê do "montante anual da transferência a efectuar, o que constitui um factor condicionante acerca do seu grau de autonomia."[1106]

[1105] Cfr. Olívio Mota Amador, *Da Outorga de Autonomia Financeira a Organismos da Administração Central (A vulnerabilidade da autonomia financeira)*, Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João Lumbrales, cit., 2000, p. 868.
[1106] Cfr.Olívio Mota Amador, *Da Outorga de Autonomia Financeira…*, cit., p.874.

2.4. Regimento da Assembleia Nacional

No âmbito da decisão financeira e perante o papel que o órgão parlamentar em qualquer democracia do tipo parlamentar, supostamente, desempenha é de extraordinária importância que exerça com plenitude as suas funções e competências, que ganham uma destacada expressão quando discute e aprova a proposta orçamental e quando discute e vota as contas públicas.

E porque nestes dois domínios do exercício da decisão financeira, o regimento da Assembleia Nacional actual pouco ou nada consagra, sendo o lugar onde se adequaria o tratamento expresso dos procedimentos que estão na base da prática daqueles dois momentos, quer em termos de explicitar como é apreciada a proposta orçamental pela Comissão de Economia e Finanças, para a posterior aprovação em plenário, e até mesmo o processamento dessa aprovação, como em termos de prever que as contas devam ser apreciadas e votadas por uma outra comissão, cujo objecto principal de trabalho seria a avaliação das contas públicas, para posterior votação em plenário, e bem assim os seus procedimentos, relatórios tipo que está obrigada a apresentar ao plenário, prazos de apresentação e ainda o modo como se processa a própria votação em plenário[1107].

É preciso, pois, que este regimento estabeleça com mais clareza e eloquência quais as atribuições de cada comissão de trabalho em matéria de ponderação e auxílio na decisão financeira, em dois momentos importantes como são a aprovação do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado.

Tratam-se de matérias de grande especialidade, que como já o dissemos, não estão ao alcance de grande parte dos parlamentares, e para quem o trabalho desenvolvido pelas comissões correspondentes, torna os preliminares do acto de aprovação mais transparentes, facilitando o seu exercício.

Mas também somos de opinião, que estando entregues a uma única comissão os procedimentos de análise e avaliação, quer da proposta orçamental, quer da Conta Geral do Estado e dos documentos que a acompanhem, pelo volume de inquéritos que há que fazer aos vários centros de despesa e esclarecimentos que há a prestar, tanto por ocasião da avaliação da proposta do orçamento como por ocasião da avaliação da Conta do Estado, não seria de todo inútil que os dois momentos estivessem a cargo de

---

[1107] Cfr. Warren Krafchick e Joachim Whener,*O Parlamento e o Orçamento…*, cit., p. 8.

comissões diferentes, como por exemplo, Comissão de Economia e Finanças e Comissão de Contas Públicas.

Acima de tudo, seria necessário dotar estas comissões de pessoal especializado na realização de auditorias e principalmente no que concerne à Comissão de Contas Públicas que tem por missão perscrutar o modo como foi executado o orçamento aprovado e elaborar relatórios que deve apresentar ao plenário, de modo a que este esteja mais elucidado no momento de aproção das contas do exercício findo. Isto seria de grande valia, aliado aos prazos de apresentação e de aprovação da CGE, a que já nos referimos atrás, para a apreciação mais consciente de cada proposta orçamental, apresentada pelo Governo aos parlamentares.

Parece que somente com as funções, procedimentos e métodos devidamente padronizados, o acto de aprovação do Orçamento e das Contas, tornar-se-ia um verdadeiro exercício de abertura e transparência para com os cidadãos (sociedade de um modo geral), com relação a quem existe "uma carência fundamental de informação credível, quanto a tudo e quanto a todos que estão no centro da actividade de gestão financeira pública"[1108].

Do mesmo modo que, mais adiante, se propõe que se encare com muito realismo a necessidade de formar auditores públicos para o Tribunal de Contas, estas comissões parlamentares deveriam estar dotadas de técnicos desta natureza, em face da responsabilidade de que se revestem os actos sobre os quais têm de intervir e emitir opinião. Isso será uma forma de se exercitar a transparência em cada um daqueles momentos, um e outro cruciais para o desempenho do Governo na satisfação do interesse público. Por outro lado, iria contribuir para tornar mais verdadeiro o papel do controlo político.

2.5. Lei Orgânica do Tribunal de Contas

Como já ficou afirmado, anteriormente, Angola dispõe de um Tribunal de Contas, em substância desde 2001/2002, pese embora do ponto de vista formal já existisse desde a entrada em vigor da Lei n.º5/96, de 12 de Abril, que o instituiu.

O Tribunal de Contas, como órgão de controlo externo que é, e em ordem à sua característica de órgão independente nas funções desempenhadas, tanto porque em

---

[1108] Cfr. Carlos Moreno, *Finanças Públicas…,* cit., p.263.

relação a uma delas - a função jurisdicional -, é um verdadeiro tribunal e como tal um órgão de soberania, como em relação à outra - a função de auditor financeiro do Estado -, que é executada sem qualquer dependência ou subordinação, muito pelo contrário, devendo a ela estar subordinados a gestão financeira e o controlo de outras entidades, situa-se no centro da função de controlo, que por alguma doutrina é considerada uma função autónoma do Estado[1109].

Dispensando uma apresentação exaustiva do Tribunal de Contas angolano, sempre convirá que se refira que, do ponto de vista formal, é o órgão de controlo externo que tem vocação para: emitir o visto prévio sobre a regularidade e legalidade dos actos e contratos praticados, por todas as entidades que gerem dinheiros públicos, e ainda aquelas que deles beneficiem a qualquer título; auditar a gestão financeira de todo o sector público e julgar as contas deste mesmo sector, efectivando responsabilidades financeiras (artigo 6.º e seguintes, da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril).

Do ponto de vista factual, a missão deste Tribunal que está mais comprometida é a auditoria, por falta de recursos, principalmente de recursos humanos. Reconhecendo, como hoje tem sido reconhecido, que é na missão de auditor financeiro do Estado que se revela a missão prevalente deste órgão, pelo facto de através dela ser possível detectar e avaliar violações ao princípio da legalidade, mas também, irregularidades que minam a eficiência, a economia e a eficácia na gestão financeira pública.

Daí que deva ser atribuída uma importância destacável à formação de uma rede de auditores públicos, que venham a reforçar o corpo de auditores incipiente, também, ao nível do Tribunal de Contas, sendo notório que uma tal formação, porque leva o seu tempo, haveria de ser uma iniciativa a tomar, tão breve quanto possível, para que a missão deste órgão possa começar a dar frutos, ao invés das dificuldades com que se debate, tornando inerte e de pouco impacto e valia a sua acção enquanto auditor financeiro do Estado, diminuindo por consequência a sua autoridade, enquanto tal, e aos olhos da sociedade, que por carecer de uma resposta às inúmeras questões que esta coloca quanto à gestão e ao destino que é dado aos seus dinheiros, neste órgão deposita confiança e ainda esperança que ele actue em sua defesa "sempre que

---

[1109] Cfr. Carlos Moreno, *Finanças Públicas, Gestão…*, cit., p.p.260 e ss, defensor desta posição, considera que a função de controlo, porque não se filia em nenhuma das funções tradicionais: legislativa, executiva e judicial, em face da sua especificidade, terá de ser observada por referência a elas ou a partir ou para além delas, vindo a classificar-se como autónoma com relação àquelas três funções.

tal gestão não se mostre conforme aos critérios legais e de boa gestão, de transparência, de prossecução do interesse público por que deveria reger-se."[1110]

A Lei 5/96 de 12 de Abril, que foi objecto de uma revisão pontual, em consequência da qual foram alterados alguns dos seus artigos, pela lei n.º 21/03, de 29 de Agosto, não foi ao ponto de atribuir a este órgão um papel de fiscalização durante a execução financeira e orçamental, de forma a torná-lo mais interventivo na verificação da regularidade com que é realizada a gestão dos recursos públicos, avaliando a sua eficiência e eficácia.

Ainda hoje, a Lei orgânica do Tribunal de Contas de Angola, porque se trata de uma lei recente que instituiu este órgão, pela primeira vez, na Angola do pós-independência, aposta na fiscalização preventiva, através da emissão do visto prévio e "do seu parente próximo", a declaração de conformidade, atribuindo uma importância relativa à fiscalização sucessiva, e nem por mera referência atende à fiscalização concomitante. Na ausência de um controlo financeiro interno eficiente e eficaz, talvez se compreenda, por enquanto, a prevalência dada à fiscalização preventiva, ao nível do controlo externo do tipo técnico[1111], sendo certo que esta se baliza "pela atribuição legal de um mero controlo de legalidade e pela existência de uma fiscalização política por parte do poder legislativo"[1112] (esta, porém, de ténue eficácia[1113], pelo menos em Angola, pelas razões mais atrás referidas), além de que "tem demonstrado uma debilidade que contraria a lógica da democracia representativa na sua dimensão financeira"[1114]. Haverá, igualmente, que não faltar em termos de importância, com o papel que se retira da fiscalização concomitante, que incide sobre os vários momentos em que se desdobra a execução orçamental e que, pela forma como se caracteriza e as técnicas que utiliza, permite "a fiscalização da gestão financeira dos recursos públicos ao mesmo tempo" que permite "uma avaliação sobre o mérito da norma e desfavoravelmente, uma recomendação no sentido da correcção atempada dos comportamentos."[1115]

[1110] Cfr. Carlos Moreno, *Finanças Públicas, Gestão…*, cit., p.312.

[1111] Numa breve recensão Béla Földes, *Finanzwissenschaft,* zweit, neubearbeitete Auflage, Jena Verlag von Gustav Fischer, 1927, p.p. 86-89.

[1112] Carlos de Almeida Sampaio, *O Tribunal de Contas e a Natureza Dualista do Controlo Financeiro Externo,* in Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues, Coimbra Editora, 2001, p. 676.

[1113] Eduardo Paz Ferreira perfilha a este respeito da opinião que " na prática a responsabilização dos que utilizam de forma indevida dinheiros públicos não tem sido grande, nem por parte da instância política nem da instância jurisidicional especializada", p.167.

[1114] Carlos de Almeida Sampaio, *O Tribunal de Contas…*, cit., p.678.

[1115] Carlos de Almeida Sampaio, *O Tribunal de Contas…*, cit., p.678.

A adopção e a atribuição ao Tribunal de Contas do exercício da fiscalização concomitante conferirá a este órgão um peso significativo do ponto de vista do papel que passe a desenvolver no domínio das auditorias às entidades que utilizem recursos públicos, estejam estas sujeitas ou não às regras aplicáveis à contabilidade pública. A consagração, na Lei Orgânica, da fiscalização concomitante aliada à dotação de meios financeiros e humanos para o efectivo exercício desta função pelo Tribunal, colocariam este órgão no centro do controlo externo, uma vez que com mais precisão e oportunidade acompanharia o processo de gestão dos recursos públicos e a realização das despesas igualmente públicas[1116], "sem perturbar nem a vida, nem a gestão, nem as competências do ente controlado, emitindo quanto à racionalidade e eficiência dos comportamentos financeiros, um juízo de conformidade ou desconformidade que possibilitasse tanto corrigir comportamentos como efectivar responsabilidades."[1117]

No exercício do controlo concomitante o Tribunal de Contas, enquanto entidade controladora, "ilustra ineficiências, aponta erros de gestão, indica ineficiências de meios, de critérios ou de competências. Objectiva o esbanjamento de dinheiros públicos sem que haja dolo, mas tão só ineficácia."[1118]

A concluir, gostaríamos de acrescentar que análise que se faça ao controlo da receita pública, que também deve ser controlada, tem de diferir da que é realizada ao controlo da despesa pública, pois enquanto o controlo da primeira se circunscreve à avaliação da legalidade ou do cumprimento da norma que manda a sua percepção e ordena os actos para a sua arrecadação, excluindo deste controlo, qualquer juízo de racionalidade dos comportamentos públicos, o controlo sobre a despesa pública prende-se não só com a legalidade, mas com a boa gestão que é feita no interesse público, ou seja, o que está em causa, não é já e tão só a medição da legalidade formal dos actos em que se conforma a despesa pública, mas a sua medição "à luz das necessidades que são satisfeitas, da hierarquia dessas necessidades e, sobretudo,

[1116] Miguel Cadilhe, *Portugal e o Novo Pacto…*, cit., p.313, a propósito da necessidade de haver verdade e disciplina nas finanças públicas, afirma o seguinte: "dever-se-á cocluir, enfim que a verdade e a disciplina das finanças públicas exigem que o Tribunal de Contas seja independente, forte, célere, temido, consequente, dotado de meios especializados capazes de um pleno exercício das atribuições que lhe estão cometidas".

[1117] Carlos de Almeida Sampaio, *O Tribunal de Contas…*, cit., p.680.

[1118] Carlos de Almeida Sampaio, *O Tribunal de Contas…*, cit., p.681.

atenua fortemente a fronteira entre o juízo externo sobre as decisões, e o juízo externo sobre os pressupostos."[1119]

2.6. Lei sobre a institucionalização da Alta Autoridade contra a Corrupção

Valerá aqui dizer que, do ponto de vista formal, este órgão existe em Angola. Como afirmámos em páginas anteriores, ele foi objecto de criação, através da Lei n.º3/96, de 5 de Abril, mas em concreto ele nunca chegou a ser criado.

Quando esta lei foi publicada já a corrupção, nas suas várias formas, era praticada em Angola em proporções desmesuradas, pelo que se entende que terá havido uma motivação para a sua publicação, certamente, a necessidade de afirmação perante o mundo de que se estava no caminho para a democratização da Nação, mas que de imediato terá sido esquecida ou posta de parte, pois jamais o órgão que configuraria a luta contra a corrupção foi instituído, quedando-se a motivação por isso mesmo, e apenas para "inglês ver", como diz o velho ditado.

Julgamos que se tivesse existido vontade política de moralizar os parâmetros em que se movia a sociedade angolana da altura, menos dinheiros públicos teriam sido gastos em projectos desnecessários, os serviços públicos funcionariam com mais fidedignidade e mais fidelidade pelo cidadão, haveria mais motivação para o trabalho, pelo facto dos seus resultados serem mais transparentes, como mais transparentes e de maior impacto seriam as medidas de índole política e económica assumidas pela governação do país. Haveria uma esperança maior por um futuro mais digno, tanto para a geração presente como futuras, enfim sob o verdadeiro exercício de um detector de actos de corrupção, com a consequente assunção de responsabilidade criminal ou de política e criminal, pelos seus perpetradores, e a corrupção não teria ido tão longe, não se teria institucionalizado, de modo endémico.

Aliás, o preâmbulo da Lei n.º3/96 é elucidativo, quanto à necessidade de algo se feito para combater a corrupção, como forma de serem consolidados os valores democráticos: "A consolidação do Estado Democrático de Direito na República de Angola exige a criação de mecanismos que permitam a observância da legalidade, a defesa dos interesses globais do Estado e da sociedade e o estabelecimento da justiça

---

[1119] Carlos de Almeida Sampaio, *O Tribunal de Contas…*, cit., p.675.

em sentido amplo. Neste sentido, considerando a necessidade de moralização e transparência dos actos da Administração Pública e dos respectivos agentes, bem como dos titulares dos órgãos de soberania e de garantir que os sinais exteriores de riqueza possam ser efectivamente controlados[1120], nomeadamente, através da obrigatoriedade de declaração de bens e rendimentos, de molde a inspirar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas."

De acordo com a lei acabada de citar, este órgão seria independente, mas funcionaria junto da Assembleia Nacional, tendo como objectivo o desenvolvimento de acções de prevenção, de averiguação e de participação ao órgão competente para o exercício da acção penal e/ou disciplinar pela prática de actos de corrupção e fraudulentos no exercício de funções administrativas (art.º1.º).

O funcionamento junto da Assembleia Nacional tornaria este órgão dependente financeiramente do órgão parlamentar, já que as suas receitas e despesas integrariam o seu orçamento, pese embora viesse a gozar de personalidade jurídica e autonomia, meramente, administrativa (art.º2.º).

Estariam sujeitos à acção desta Alta Autoridade, cujo Presidente e Vice-Presidente gozariam do estatuto de autoridade pública (art.º16.º) todos os actos e omissões que se verificassem contra o património público e os resultantes do exercício abusivo de funções públicas, os que pusessem em causa os interesses públicos ou fossem ofensivos da moralidade da Administração[1121], praticados por agentes da Administração Pública, das forças armadas, da ordem interna, das instituições, empresas públicas e concessionárias de serviços públicos, por titulares de órgãos de soberania com excepção do Presidente da República, para quem a iniciativa processual é da competência da Assembleia Nacional - por força do artigo 65.º da Lei Constitucional - (art.º4.º).

Apesar deste órgão ser colegial, integrado por um Presidente e dois Vice-Presidentes, as competências não são conferidas ao órgão mas ao seu Presidente (art.º 8.º), que goza de poderes de investigação e de fiscalização, dentre outros. Anualmente

---

[1120] Já naquela altura, em 1996, se falava em moralização dos agentes públicos e na necessidade de prevenir fortunas injustificadas, através da obrigatoriedade de prestação de declarações de bens e de rendimentos, que nunca vieram a acontecer, daí que o diploma tenha ficado "empalado". Note-se que o objectivo dessas declarações visava inspirar mais confiança aos cidadãos nos agentes, gestores e altos funcionários públicos e, consequentemente, nos actos por estes praticados, que em circunstância alguma deviam defraudar os interesses públicos, contrariados pelos sinais exteriores de riqueza que se vinham demonstrando.

[1121] Como a lei não contempla definições, presume-se que o legislador se estivesse a referir a princípios universais que regem as administrações públicas.

deve prestar contas à Assembleia Nacional, a cujo plenário devem ser requeridos recursos e reclamações dos actos do Presidente da Alta Autoridade (art.º.17.º, n.º7).

O anteprojecto da Constituição, apresentado à sociedade antes das eleições legislativas de 2008, consagra este órgão, já não como órgão colegial, mas com um estatuto individual - um Comissário -, eleito para um mandato de cinco anos, renovável apenas uma vez, pela Assembleia Nacional, sob proposta do seu Presidente depois de ouvidos os Grupos Parlamentares e o Presidente da República. Concebido como uma instituição pública independente, funciona junto da Assembleia Nacional, e a sua acção tem por objectivo a promoção da prevenção e a repressão das várias formas de corrupção no seio das instituições do país. Este anteprojecto prenuncia que possam existir normas processuais específicas, para a averiguação e instrução de casos de corrupção e que este órgão tenha a iniciativa de propor a adopção de medidas de natureza legal, no intuito de prevenir e reprimir a corrupção.

Um órgão desta natureza e com tamanha responsabilidade, tendo em conta as elevadas proporções que a corrupção atingiu, no domínio da vida pública e privada em Angola, requer antes de mais que disponha de meios financeiros e humanos aptos e bem pagos, de modo a poder trabalhar com a necessária independência, vector decorrente do seu estatuto, sem comportar as limitações de ordem subjectiva, que são normalmente impostas, por quem não quer ver o seu nome e comportamentos aflorados, em foro público, ou, ainda para se evitar que as condutas criminosas sejam do conhecimento público ou sejam punidas de modo exemplar.

E é para estas pressões a que chamámos "limitações subjectivas", que o exercício desta função deve estar preparado e fortalecendo-se, de modo a cumprir o seu papel que tem certamente o apoio incondicional da sociedade civil, principalmente, daqueles que com mais agudeza sentem o espigão em que se transformou a corrupção. Isto será possível se ao nível da vontade política forem observados os princípios que formatam uma sociedade verdadeiramente democrática onde os valores da pessoa humana, enquanto tal, são respeitados e preservados a troco de nada, pela simples razão de serem encarados como valores supremos da Humanidade.

Caso não se parta destes pressupostos, o órgão a criar será mais um que vai desencadear o surgimento de uma nova estrutura, que vai consumir mais recursos financeiros, sem que cumpra os objectivos para que tenha sido criado, representando mais uma desilusão para aqueles que esperam e acreditam que a corrupção há-de ser

combatida enquanto aindafazem parte da sua geração (enquanto estão vivos) e que, também, haverá maior transparência na gestão dos dinheiros públicos.

O compromisso assumido por Angola, ao assinar o Protocolo da SADC sobre o Combate à Corrupção[1122] não vai deixar, segundo cremos, alternativa aos seus poderes públicos, senão conduzirem-no no sentido da moralização que a todos acoberte, de modo a que se instale ou restabeleça a confiança nas promessas que vão fazendo e que ainda recentemente, mais uma vez, foram feitas aos cidadãos eleitores, sendo que muitos deles por serem contribuintes sentem os malfadados resultados de uma gestão nem sempre criteriosa das suas contribuições.

[1122] Grande parte dos países, que assinaram e ratificaram este Protocolo, tem observado com preocupação a sua implementação, através do funcionamento de órgãos vocacionados para o combate à corrupção dentro das suas fronteiras. Caso paradigmático é a Tanzânia, para quem a corrupção foi sempre um problema que ocupou um lugar de topo na sua agenda, tendo iniciado o combate a esta praga desde 1966, pois foi o primeiro país a criar um órgão anti-corrupção. Começou por criar uma Comissão Permanente de Inquérito, para, e depois de ter sido aprovada em 1971, a Lei de Prevenção à Corrupção, fazer surgir em 1975 o Pelotão Anti-Corrupção, que é hoje o Departamento de Prevenção à Corrupção, e que actua sob os "auspícios" do gabinete do Presidente da República.

Em 1996, o Presidente da República criou uma comissão de inquérito designada Comissão Presidencial de Inquérito contra a Corrupção ("Warioba Comission") cujo relatório lançou as bases para novas iniciativas de combate à corrupção no país. Em 2001, a Comissão Permanente de Inquérito foi transformada, por uma lei parlamentar, em Comissão para os Direitos Humanos e a Boa Governação.

O Departamento de Combate à Corrupção aplica a estratégia de ataque, denominada "three-pronged", adoptada por Hong Kong e outros países da Ásia, que consiste em investigação, prevenção e educação pública. No âmbito das suas atribuições este órgão pode, designadamente: promover escutas, uma vez que goza da autoridade de um tribunal, fazer buscas e confiscar, supervisionar electronicamente, utilizar agentes secretos, fazer averiguações sobre contas bancárias suspeitas.

A África do Sul, que é o país da SADC que mais consome narcóticos, com o seu Foro Nacional Anti-Corrupção Sul-Africano e as onze organizações que no seu mandato incluem o combate à corrupção, não pode deixar de ser aqui mencionada, e bem assim o Botswana, que devido aos escândalos de corrupção ocorridos na década de 80, nos primórdios dos anos 90, mais propriamente, em 1994, decidiu criar o Directório sobre a Corrupção e o Crime Económico. Mas também o Malawi que tem dado uma atenção particular à corrupção, desde a entrada em vigor da Constituição de 1994, criou o Departamento Anti-Corrupção que entrou em funções em 1997, o Reino da Swazilândia que tendo revisto, em 1993, a legislação anti-corrupção e criado a Comissão Anti-Corrupção, que somente em 1998 entrou em funcionamento, o Lesotho que, em 1999, aprovou legislação anti-corrupção, tendo sido criado, pela Lei da Prevenção à Corrupção e Crimes Económicos, o Directório sobre Corrupção e Crimes Económicos, a Zâmbia que, desde 1980, tem a Comissão Anti-Corrupção, criada pela Lei n.º14 sobre as Práticas Corruptivas, as Maurícias, país que, em Outubro 2001, procedeu a uma revisão da legislação anti-corrupção, contando, desde então, com quatro órgãos de combate à corrupção, a Polícia, o Departamento do Crime Económico, o Provedor Público e a Comissão Ad-hoc de Inquérito, a Namíbia que, apenas, na presente década, aprovou uma lei para o combate à corrupção que permitiu a criação da Comissão Namibiana Anti-Corrupção, as Seychelles cujo combate à corrupção é efectuado pela Polícia, o Provedor Público e o Procurador-Geral. Países como Angola, a República Democrática do Congo (os problemas políticos devem continuar a estar no topo das preocupações) e Moçambique estão ainda numa fase muito recuada do combate à corrupção, pois mesmo o Zimbabwe, que, desde 2005, tem a Comissão Zimbabweana Anti-Corrupção, com um programa e objectivos traçados, tendo sido a signatária dos três documentos internacionais e regionais sobre combate à corrupção (Convenção da UA, Convenção da ONU e Protocolo da SADC), os resultados positivos demoram a chegar. Para maiores desenvolvimentos "vide", Roger Batty, *Anti-Corruption Institutions and Practice in Southern Africa*, in Corruption & Anti-Corruption in Southern Africa, editado por Ugljesa Zvekic, 2002, pp.41-53.

Julgamos, e com muita pena, que essa moralização será certamente um "cavalo de batalha" para as futuras gerações, que ao se confrontarem com o endividamento que esta geração de gestores tem contraído, um legado que lhes será assaz oneroso, ter-se-ão de deixar de quimeras e descer do Olimpo para virem desbravar as negras brumas deixadas pelos seus "prazeirosos" antepassados recentes.

Por ora, haverá, pelo menos, que adaptar ou modificar a legislação, mas haverá, acima de tudo, de preparar recursos financeiros e humanos, dotando-os das técnicas e procedimentos que consigam penetrar nos meandros silenciosos em que se move a corrupção e o seu irmão gémeo, o crime organizado.

O combate à corrupção tem de ter a participação de todos. Ficará por saber se na actual geração, e de quem depende a decisão financeira, existe a vontade política para entrar nesse combate.

2.7. Normas sobre Medidas para o Combate à Corrupção

Após as longas linhas (que nunca serão longas, em face da complexidade do fenómeno em causa e dos instrumentos e dos meios que se impõem ao seu combate) traçadas sobre o fenómeno da corrupção, diagnosticado em Angola com foros de flagelo social, mas consentido e intocável, por vontade política, posto que ainda não foi prognosticado um combate sério, explícito e verdadeiro, nem perante os compromissos que têm sido assumidos, por Angola, quer internacional como regionalmente, ao subscrever convenções e outros instrumentos, que só terão alguma eficácia, quando forem absorvidos na ordem jurídica angolana de modo formal e material.

Tivemos oportunidade de referir que, a criminalização da corrupção tem consagração legal em Angola, na Lei dos Crimes contra a Economia, Lei n.º6/99, de 6 de Agosto, mas são poucas as notícias de punição de actos de corrupção, principalmente, de actos de alta corrupção, que se sabe existirem a olhos vistos, pelos sinais exteriores de riqueza que se manifestam, como que da noite para o dia.

Ao invés da corrupção estar consagrada na Lei dos Crimes contra a Economia, ficando diluída no meio de outros crimes, deverá haver uma lei específica que se refira a este fenómeno e com penas mais duras, de modo a que se abranja não só a corrupção activa e passiva, mas também a pequena e a grande corrupção e a atribuição de sanções em função do valor retirado aos cofres públicos ou que neles tenha

deixado de entrar, em proveito próprio ou de terceiro, em função do agente, do grau de responsabilidade do agente, etc[1123]/[1124].

Em virtude de um pouco por todo o lado[1125], se assistir ao malbaratar dos recursos públicos, cujo uso e destino é descaminhado para interesses individuais, haverá que disciplinar a sua forma de gestão e como medida de salvaguarda, obrigar à prova de rendimentos por aqueles de quem os recursos estão a cargo, enquanto sujeitos que ocupam cargos públicos e políticos.

Quaisquer medidas de combate à corrupção que se imponham num país como é Angola, devem partir, como questão fundamental, do factor de que é necessário proceder, em simultâneo, a uma limpeza, no interior das suas fronteiras, com vista à criação de condições que retirem as pessoas da miséria humana em que vivem. Estas vêem no dinheiro que procuram ganhar, a todo o custo, por formas sinuosas ou não, uma saída para os seus problemas, aparecendo-lhes como uma forma de dignificação como seres humanos, em face do endeusamento que se tem feito desta mercadoria.

O desejo de alcançarem uma vida de fausto e de se igularem, passarem a pertencer ou identificarem-se com a classe mais abastada financeiramente, que por enquanto se confunde com a classe política e seus afiliados ou parentes, leva-os a passar por cima de regras de conduta e de valores morais que são caros a qualquer sociedade, que se preze e muito mais a uma sociedade onde tudo é preciso e falta edificar (até e fundamentalmente, os bons princípios e regras de conduta social).

Por isso, somos apologistas que um combate sério à corrupção passa pela tomada de medidas quanto às seguintes situações, sem prejuízo do que a lei estabeleça ou venha a estabelecer sobre as penas aplicáveis a este flagelo:

a. Introdução de melhoramentos no sector da saúde, através da realização de mais investimentos em infra-estruturas e no

[1123] Uma proposta desta natureza poderá ser considerada uma utopia, já que não é a existência de um quadro legal, que determina a sua aplicação, mas a vontade que está subjacente à intenção de combater dterminado fenómeno.

[1124] Afirmar isto, no contexto actual, talvez não passe de puro idealismo, mas se não se tiver ideiais em que acreditar, então nada valerá a pena!

[1125] Como afirma Eduardo Paz Ferreira:”Em diferentes graus, a corrupção é, de facto, um problema que afecta todos os Estados e todas as Administrações Públicas, e que põe em causa a melhor utilização dos dinheiros públicos em benefício da sociedade.”, p. 162.

aperfeiçoamento profissional do corpo clínico e atribuição e pagamento de seguros de saúde[1126]/[1127];

b. Aposta em melhores meios de diagnóstico de doenças;

c. Aumento das condições de saneamento básico, o que incluirá a drenagem de águas, com vista a diminuir o índice de doenças que estão afectas à pobreza, como é o caso do paludismo e cólera, entre outras[1128];

d. Aposta em melhor ensino, com vista não apenas na alfabetização das populações, mas e acima de tudo, na abertura dos seus olhos para o mundo e tirando-as da ignorância e do conformismo;

e. Incremento da produção interna, de modo a criarem-se postos de emprego de utilidade social e económica;

[1126] Se for observado o comportamento do financiamento público no sector da saúde, constata-se que de 2001 a 2007 foram apurados os seguintes dados, para um universo expresso em milhões de dólares, das despesas totais, e em percentagem do PIB: 2001 – PIB nominal: 9.474, total das despesas pública: 4.386, despesas com a saúde: 263,6, impacto da saúde no PIB: 2,78%, saúde no total das despesas públicas: 6,01%, total das despesas públicas no PIB: 46,30%; 2002 – PIB nominal: 11.386, total das despesas públicas: 5.401, despesas com a saúde: 213,5, impacto da saúde no PIB: 1,88%, saúde no total das despesas públicas: 3,95%, total das despesas públicas no PIB: 47,44%; 2003 – PIB nominal: 13.956, total das despesas públicas: 6.141, despesas com a saúde: 298,6, impacto da saúde no PIB: 2,14%, saúde no total das despesas públicas: 4,86%, total das despesas públicas no PIB: 44,00%; 2004 – PIB nominal: 19.800, total das despesas públicas: 7.095, despesas com a saúde: 313,8, impacto da saúde no PIB: 1,58%, saúde no total das despesas públicas: 4,42%, total das despesas públicas no PIB: 35,83%; 2005 – PIB nominal: 32.810, total das despesas públicas: 10.159, despesas com a saúde: 447,2, impacto da saúde no PIB: 1,36%, saúde no total das despesas públicas: 4,40%, total das despesas públicas no PIB: 30,96%; projecção para 2006 – PIB nominal: 40.086, total das despesas públicas: 23.110, despesas com a saúde: 1.020,9, impacto da saúde no PIB: 2,55%, saúde no total das despesas públicas: 4,42%, total das despesas públicas no PIB: 57,65%; projecção para 2007 – PIB nominal: 58.116, total das despesas públicas: 31.104, despesas com a saúde: 1.144,7, impacto da saúde no PIB: 1,97%, saúde no total das despesas públicas: 3,68%, total das despesas públicas no PIB: 53,52%. Cfr. *Angola. Despesa Pública…*, cit., p.28.

[1127] Angola é o país da SADC que tem apresentado o pior desempenho no sector da saúde, em comparação com outros países deste bloco regional, que gastam menos nos correspondentes sectores. Em termos comparativos com outros países da região, as despesas totais com a saúde *per capita* em Angola são baixas, pois o seu peso dentro do Orçamento do Estado anda à volta dos 4%. O aumento de recursos, segundo o estudo, não significará a obtenção de melhores resultados, caso não se aumente a relação custo-eficácia das intervenções na saúde. Cfr.*Angola. Despesa Pública…*, cit., p.p. 30 e 80. Neste estudo afirma-se, p.p.40 e 57, não existir um plano de investimento nacional para o sector, que haveria de ser secundado por planos de investimentos provinciais, com vista a definirem as intervenções ao nível municipal e comunal. A falta destes instrumentos demonstra, bem, o risco a que estão sujeitas a coerência e a sustentabilidade das intervenções que vêm sendo realizadas no sector.

[1128] Este é um verdadeiro "calcanhar de Aquiles" das cidades em Angola, os bairros existentes, por altura da independência têm a rede de esgotos saturada, e não se têm observado investimentos realmente sérios neste tipo de infra-estruturas. Nos bairros novos, que têm surgido, à semelhança do que acontece nas zonas suburbanas, nem sempre há a preocupação de começar pelas infra-estruturas básicas.

f. Arranque e aumento da produção nacional industrial e agrícola, para se evitarem gastos com a importação de produtos, que podem ser produzidos em Angola;
g. Promoção do pagamento de salários com uma componente em dinheiro e a restante em gastos com saúde ou seguros de saúde, formação profissional do trabalhador, havendo necessidade de contar para este último efeito, com a vinda de formadores do exterior até que se verifique o aumento da capacidade de produção e formação técnico-profissional interna;
h. Aumento do salário mínimo, através do pagamento de subsídios para a constituição de seguros de saúde e formação profissional;
i. Diminuição da especulação em sectores como a habitação e o comércio;
j. Incentivo à cultura do trabalho, investindo, o Estado, em carreiras profissionais de modo realista;
k. Criação do binómio trabalho-dinheiro, numa perspectiva progressiva de maiores resultados no trabalho, mais dinheiro;
l. Conquista de lugares de destaque, pelo mérito no trabalho, pondo-se fim ao nepotismo e amiguismo, contribuindo, para isso, o papel do sistema de controlo;
m. Aumento da capacidade de controlo interno, pondo de parte a cultura do conformismo e do “deixa andar”;
n. Criação de um sistema de controlo interno fiável e actuante, que cuide de assegurar a legalidade e regularidade dos actos e operações praticados, vele pela economia, eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos, instile o temor reverencial e promova a responsabilização dos que praticam a cultura do laxismo e do facilitismo;
o. Aplicação de multas no trabalho, num sistema em “crescendo” até à verificação de baixa de lugar, que só voltará a ser conquistado, pelo trabalhador ou funcionário prevaricador, com a demonstração de que se esteja à altura de ocupar o lugar perdido;
p. Moralização e educação das populações, mostrando-lhes que quanto menos honestas forem e mais calaceiras e menos solidárias

forem, mais lhes é "tirado do bolso", para efeitos da contribuição para o melhoramento das necessidades colectivas ou menos apoios recebem do Estado[1129];

q. Criação de programas de educação anti-corrupção, que devem ser ministrados nas escolas, para que as novas gerações cresçam com valores diferentes em relação aos dos seus pais;
r. Moralização, que deve ser instilada e instalar-se dentro dos poderes públicos que, hoje, ao invés de fortalecerem as instituições, apostam na cultura do indivíduo ou da fulanização, impedindo, deste modo, o normal funcionamento das estruturas de forma institucionalizada e criando condições para um ambiente de corrupção crescente;
s. Demonstração aos poderes políticos e demonstrado por estes (titulares dos cargos públicos) de que é preciso lutar para vencer, e que as facilidades com que se alcançaram determinados bens materiais tendem a acabar, em face da institucionalização de um controlo mais estreito;
t. Devolução dos bens que tenham recebido enquanto responsáveis ou dirigentes, findo o provimento dos cargos, devendo ser justificado tudo o que recebam, tal como a proveniência dos fundos dos investimentos que fazem, designadamente, em empresas onde sejam accionistas ou quotistas que deverão ser inspeccionadas, de modo a fazer-se a verificação do pagamento de impostos e regularidade na gestão, encarregando-se disso, os serviços adstritos à Administração fiscal (cumprimento de normas contabilísticas e outras);
u. Demonstração ou prova de fortuna pelos dirigentes e responsáveis e de seus familiares, que haverá de ser feita, antes, durante e após o provimento do cargo, para a verificação da idoneidade na gestão e se não ocorreram no seu decurso desvios em proveito próprio[1130]

[1129] Para isso é preciso que o Estado tenha uma postura mais socializante, no sentido de arquitectar todas as duas iniciativas a partir de processos que consigam ter um impacto social importante e decisivo.

[1130] Se tal como os outros cidadãos ganham um salário e pagam impostos, é impossível que amealhem ao ponto de ficarem milionários. A imprensa privada aponta o dedo, com alguma verdade, podendo em

ou outras condutas ilícitas (da mesma forma que até agora se praticou a cultura do laxismo, deverá ser praticada a cultura do controlo permanente);

v. Criação do órgão de combate à corrupção, definindo os seus parâmetros de actuação e dotá-lo de meios financeiros, recursos humanos e poderes para actuar nesse sentido[1131];

w. Incentivo ao controlo administrativo, dando-se formação aos controladores e atribuindo-se prémios a quem execute esta função com verdade e de forma cristalina, punindo-se paralelamente os caça-prémios, de forma dura e drástica.

Para a verificação da idoneidade na gestão é importante aumentar o poder de controlo interno dos dinheiros públicos, instituindo-se um sistema de controlo que basicamente arrancará da acentuação da realização de auditorias frequentes sobre todos os que lidam com dinheiros públicos e principalmente os seus gestores.

Como já dissemos um forte sistema de controlo interno e eficaz pouparia meios e esforços de controlo "*a priori*", a executar pelo Tribunal de Contas, centrando mais a sua acção na fiscalização concomitante e na fiscalização sucessiva[1132].

A fiscalização concomitante iria corroborar ou por comparação ou outra, à fiscalização, levada a cabo pelo sistema de controlo interno.

Existe, em Angola, a Inspecção-Geral do Estado e a Inspecção Nacional de Finanças, a primeira situada no topo dos órgãos de fiscalização administrativa tem um papel muito importante mas que até ao momento, deixou transparecer poucos reflexos

---

alguns casos haver especulação, mas como se diz na gíria, "não há fumo sem fogo". Certo é que, na prática, quando se verificam exonerações nunca se assiste à responsabilização dos exonerados, sabendo-se, à partida, pela evidência de sinais exteriores de riqueza, que só o salário que auferem não seria suficiente para chegarem ao fausto e opulência de vida a que muitos chegam. Certo é que ela aparece a olhos vistos.

[1131] Este órgão deve desempenhar uma função de prevenção à corrupção, no sector público e no sector privado, e funcionar, para o efeito, como conselheiro junto desses sectores, e ainda uma função de investigação e de acusação de actos de corrupção e finalmente uma função educativa. Por outro lado, deve ser um órgão independente, do ponto de vista operacional, sem dependência de qualquer órgão de soberania, e financeira. Os seus funcionários superiores devem candidatar-se, por concurso público e os seus dirigentes eleitos entre esses candidatos, a quem deve ser atribuído o estatuto de juiz, devendo receber remunerações que lhes permitam exercer as funções com isenção, integridade e transparência

[1132] E estamos aqui a seguir a "dislexia terminológica" legal, como lhe chama Carlos Moreno, pois não temos como fugir a ela, sem que, no entanto, não deixemos de concordar com as críticas que este autor tece à terminologia utilizada em vários diplomas legais do ordenamento jurídico português, preocupação que, aliás, encontramos patente na obra de Sousa Franco, ao definir a palavra controlo, posição a que já nos referimos em páginas anteriores.

da sua actuação ou poucos efeitos tem surtido. A Inspecção Nacional de Finanças, mais especializada na área financeira, comporta as dificuldades a que atrás nos referimos. É preciso apostar neste tipo de controlo como forma de combater as práticas lesivas do interesse público.

Deste modo, propõe-se que seja definido o quadro legal para a institucionalização de um sistema de controlo interno, a ser levado a efeito, por aqueles dois órgãos controladores no seio da Administração Pública. É que a atribuição de poderes claros e com a faculdade de serem exercidos durante a prática dos actos, e mais concretamente durante os actos de execução orçamental, contribuiria para tomar em linha de conta, em tempo útil, e desde que a lei o preveja, a faculdade de levar à responsabilização dos gestores e funcionários públicos, através da competente participação ao Ministério Público, uma vez que a esses órgãos seja atribuída competência para apreciar da legalidade dos actos, mas também da sua economicidade e da boa gestão dos seus agentes.

Mas porque não existe um diploma que, expressamente, verse sobre o controlo interno[1133], onde caberia falar do controlo financeiro interno, talvez não seja de todo inútil, entrarmos um pouco mais a fundo neste tema do controlo interno, que elegemos como uma das medidas que ajudará no combate à corrupção no sector público, seja ele administrativo ou empresarial, auxiliando no estabelecimento de um gestão financeira mais transparente, e contribuindo para uma maior estabilidade no domínio das finanças públicas.

Os volumes de recursos públicos que o Estado actualmente capta junto dos cidadãos contribuintes, e o destino que lhes é dado, visando satisfazer necessidades colectivas, nunca são suficientes, em face da grandeza de necessidades a que é preciso fazer face. Por essa razão, é de extrema importância que a sua gestão, enquanto ciência e técnica de dispêndio com o objectivo de atingir certos resultados e os actos que são praticados pelos agentes responsáveis pela mesma, devem ser objecto de uma cuidada e elevada tecnicidade e um notório profissionalismo, só igualável ao que sucede na gestão privada.

Hoje, mais do que antes, a consciência da pesada contribuição que é retirada do bolso de cada contribuinte torna a gestão dos dinheiros públicos uma questão que

[1133] A bem dizer, não existe um quadro jurídico-legal onde se integrem as várias formas de controlo e níveis em que se pode estruturar, havendo apenas que falar do controlo externo do tipo técnico, tratado pela lei orgânica do Tribunal de Contas e respectivo diploma regulamentar, que versa sobre a parte adjectiva deste tipo de controlo.

requer muito engenho, porque todas as decisões que sejam tomadas o são por conta e à ordem dos cidadãos, que são afinal quem confiantemente deposita nas mãos dos gestores da coisa pública as suas expectativas e o seu dinheiro, em prol do interesse público. Por vezes, porém, essa confiança é quebrada, pois em nome e por conta dos cidadãos se desviam fundos para fins diversos e menos transparentes, aniquilando todos os nobres princípios que são caros à democracia representativa.

Para que tal não aconteça, com ou sem frequência, é preciso fazer rodear a gestão dos recursos públicos de procedimentos e técnicas que a averigúem e avaliem, no sentido de saber se os critérios, métodos, meios (recursos), procedimentos e técnicas utilizados são legais e regulares, mas também se foram cumpridos os objectivos preconizados, respeitados os requisitos de economia, eficiência, a eficácia e a defesa do ambiente da gestão financeira pública, de competência técnica, de ética dos gestores financeiros públicos, de mérito quer no conteúdo e oportunidade da despesa pública, quer da gestão financeira globalmente considerada, e, também, onde são ponderados o desempenho das técnicas de gestão, em termos dos resultados que produzem, as estratégias utilizadas pelos gestores, a fiabilidade dos sistemas de informação para a gestão, etc.[1134]

É com esta configuração e ainda com a preocupação de observar, avaliar e conhecer os mecanismos, critérios e modelos de gestão, com vista à obtenção de resultados que garantam o sucesso das organizações e estruturas públicas, que se institui o controlo no seu seio, e de igual modo, o controlo exercido por outra entidade estranha a essas organizações ou estruturas.

O sistema interno de controlo que nos ocupa por agora, vocacionado para servir a gestão e os gestores, “tem como missão fundamental acompanhar, supervisionar, pilotar, corrigir e melhorar, em permanência, a gestão financeira das organizações que serve (…)”.[1135] Ao definir-se, deste modo, a principal finalidade do controlo interno, em termos da actuação dos órgãos através dos quais se materializa,

---

[1134] Cfr. Carlos Moreno, *O Sistema Nacional de Controlo Financeiro, Subsídios para a sua Apreensão Crítica*, UAL, 1997, p.86. O autor identifica, nas p.p.87-88, as várias vertentes do controlo moderno, demonstrando que até se chegar a este, o controlo sofreu várias mutações, começando por ser um controlo de mera legalidade e regularidade, para, de acordo com a metamorfose que se operou na forma de gestão financeira pública, que de gestão burocrática e hierarquizada, passou a identificar-se com a gestão pelos recursos, baseada nos “inputs”, o que tornou o controlo mais interessado pelos custos, sendo hoje um controlo mais voltado para os resultados, pelo interesse colocado na gestão dos resultados, e como tal assente nos “outputs”.

[1135] Cfr. Carlos Moreno, *O Sistema Nacional…*, cit., p. 89.

está a admitir-se que o controlo interno está integrado na função executiva do Estado e que opera dentro da gestão financeira pública.

Mas antes de tudo, e para que se institua na prática um conjunto de métodos, mecanismos, técnicas e procedimentos que conduzam ao conhecimento do que se passa ao nível da gestão de todos que gerem dinheiros públicos, é preciso que ao nível do plano legislativo se estruture e discipline todos os elementos em que se conforma o controlo interno. Para tanto bastaria, em primeiro lugar que fosse desejada a institucionalização deste tipo de controlo, na Administração Financeira Pública, para depois aparecer plasmado no plano normativo, numa lei que lançasse as bases necessárias ao seu tratamento institucionalizado, ao invés de se apontar para um tipo de técnica legislativa, que de modo colateral e a propósito de outras questões de índole financeira, lhe conceda algum espaço, o que não só torna difícil a avaliação dos seus contornos, como por vezes nunca chega a permitir que, com a devida profundidade se determine de que forma deve ser exercido, com que recursos deve contar, de que tipo eles são, e quais os efeitos por ele visados.

No que toca ao sistema de controlo interno angolano, a Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado, pode dizer-se que o enuncia, quando destina dois artigos, para, ao lado do controlo externo, político e técnico, traduzir a necessidade da sua intervenção no seio da gestão financeira pública. Mas ao remeter o seu tratamento legislativo de uma forma mais desenvolvida, para um regulamento a cargo do Conselho de Ministros, ceifou, à partida, a importância de que se reveste este sistema de controlo, e para um tempo e lugar em que a indisciplina financeira ganhou foros de corrupção e de falta de transparência, pois nem essa disposição foi levada sequer ao pé da letra, nem tão pouco a Lei-Quadro no seu todo, veio a ser regulamentada[1136].

Contudo, se o legislador colocou a necessidade do sistema interno ser regulamentado, e melhor teria sido que o seu tratamento fosse autonomizado, sob a forma de uma Lei-Quadro ou Lei de Bases, é porque entendeu tratar-se de uma questão importante, para evitar que se deixasse o controlo da gestão financeira pública ao sabor do improviso, discricionariedade de cada sector, daí resultando, o Minfin ou os órgãos que no seu seio devem velar pela boa gestão, terem enfraquecido a sua posição, enquanto controladores do exercício da gestão no domínio orçamental, em

[1136] A regulamentação pontual desta ou daquela matéria para orientar situações que surtam efeitos práticos imediatos, como é o caso de alguns decretos-executivos do Ministério das Finanças, quando em causa estejam questões ligadas à execução orçamental, não se pode dizer, em bom rigor, que seja uma boa técnica de regulamentação nem cumpra os seus objectivos.

todo o sector público. Ganharam-se vícios, puseram-se normas legais de parte, praticaram-se e praticam-se actos irregulares, e de corrupção que acontecem sob o olhar pouco atento e disciplicente dos órgãos controladores, também, por falta de meios e quadros treinados e temperados na disciplina do controlo.

Urge que de imediato, porque já passaram vinte anos, seja no mínimo, regulamentado o artigo da lei que determina a regulamentação do sistema de controlo interno, pelo Governo, criando-se um sistema de controlo interno, definindo procedimentos, hierarquizando funções e posições, sancionando comportamentos, internamente, mas nunca descurando a hipótese de identificar, quando seja o caso, tais comportamentos com situações que podem conduzir à responsabilização criminal, depois de accionados os competentes mecanismos junto do Ministério Público.

O principal destaque que atribuímos ao sistema de controlo interno, justificaria que autonomizássemos o seu tratamento, porque é nosso entendimento que se impõe dever ser-lhe dedicado particular interesse, no ordenamento jurídico angolano, em face da sua relevância, para efeitos de um gestão financeira pública transparente, dando corpo à sua consagração, em termos globais, definindo princípios que se refiram "quer à organização, articulação e funcionamento do controlo interno, quer aos seus domínio de controlo, quer às suas modalidades, quer aos seus métodos e técnicas, quer aos seus recursos e meios, quer às suas formalidades adjectivas, quer à sua planificação, quer aos seus resultados e respectivas consequências; (…)"[1137].

A relevância do sistema interno para a gestão financeira pública fica de algum modo prejudicada pela sua fragilidade, no sentido de que a decisão sobre o que vai ser objecto de controlo vai pertencer à entidade gestora financeira pública, pese embora a existência de independência técnica e profissional dos auditores, o que faz com que seja determinante e de grande peso, que seja complementado pelo controlo externo, que só por si, se comporta com carácter de imperatividade social, "visto que no seu âmbito toda e qualquer decisão relativa à planificação do controlo é completamente independente e liberta de toda a intervenção de responsáveis, mesmo ao mais alto nível do Estado, pela gestão financeira pública."[1138]

Embora tenha entrado em vigor, em Angola, um diploma sobre a proibição de responsáveis e dirigentes receberem ofertas de qualquer espécie, pelo seu envolvimento em acções que digam respeito ao exercício dos cargos públicos que

---

[1137] Cfr. Carlos Moreno, *O Sistema Nacional…*, cit., p. 131.
[1138] Cfr. Carlos Moreno, *O Sistema Nacional…*, cit., p. 160.

ocupam, numa altura em que essas ofertas eram interpretadas já como formas de actuação corruptiva, e embora não existisse um quadro legal que definisse sequer o que era corrupção, como crime autónomo, tal diploma nunca foi tomado em consideração, mesmo após a Lei n.º6/99 ter consagrado a corrupção como crime económico, e ter havido um aumento substancial de práticas de corrupção, ao ponto deste fenómeno se ter generalizado e atingido foros de mal sistémico.

Pelo facto de a corrupção ter atingido, em Angola, as proporções assustadoras (pelo menos para nós e para os padrões de avaliação internacionalmente consentidos) que apresenta, na actualidade, sendo praticada em escala considerável e generalizada, tanto a pequena como a grande corrupção, deverá fazer parte das medidas de combate à corrupção a sujeição, a normas objectivas, da conduta de titulares de cargos políticos e de cargos públicos em geral, quer ao nível da Administração Central e Local do Estado, quer ao nível de empresas e outros entes que giram dinheiros públicos ou que deles beneficiem a título de transferência ou por outro modo e quaisquer que sejam os fins visados com as actividades que exerçam e o destino dado a esses recursos públicos, que levem esses titulares a manifestarem os seus activos e passivos antes e depois do provimento dos lugares para que sejam designados. Às mesmas obrigações deverão ficar sujeitos os familiares em nome de quem possam ser colocados os activos que venham a ser adquiridos por força das funções públicas ou privadas com fins públicos[1139].

Só com rigor na avaliação do destino, para fins diferentes, dado a recursos que devem estar colocados ao serviço do interesse comum, se evitará a actual tendência dos gestores para a privatização, em proveito próprio ou de terceiros, o que é público, alimentando fortunas que não têm justificação, por não advirem do exercício directo dos cargos que ocupam, mas "pela mão" de condutas irregulares e ilícitas, propiciadas por esse exercício.

A criação de normas que conduzam à aplicação de medidas desta natureza, não dispensam a obrigatoriedade de os gestores públicos, a qualquer nível prestarem contas e estarem sujeitos a submeterem-se, regularmente, a acções de auditoria, interna e externa.

[1139] Pode dar-se o caso, de os visados, pretendendo não tornar clara a sua situação financeira, por um lado venham a colocar os seus abastados recursos financeiros fora do país onde são gerados e por outro, utilizarem terceiros, fora do circuito familiar, em nome de quem são registados e depositados tais recursos, correndo o risco de tudo ficar em benefício destes terceiros, quando ocorra a fatalidade mais insanável e irreversível, a morte.

E porque não damos ainda por terminada a nossa avaliação quanto a medidas que possam vir a ser úteis para combater a corrupção na gestão pública e mais especificamente na gestão dos dinheiros públicos, conforme nos havíamos proposto, lancemos um olhar sobre o estado da legislação dos países da SADC, para que possamos colher, nesta matéria, alguma mais-valia.

No Botswana o Código Penal dispensa uma atenção expressa ao problema da corrupção. Em 1994 entrou em vigor a Lei sobre a Corrupção e o Crime Económico. Esta lei adopta o conceito "*valuable consideration*" como denominador comum, e utiliza-o com o significado de meios tangíveis e intangíveis. Esta lei está recheada de disposições, cuja finalidade é punir a corrupção praticada por funcionários públicos, mas o artigo 28.º aplica-se quer ao sector público, quer ao sector privado.

O artigo 31.º, n.º1, desta lei, considera um membro ou empregado de uma entidade pública, culpado de corrupção, por razões de conflito de interesse, quando o próprio ou um membro da sua família tem um interesse directo ou indirecto em qualquer companhia ou assume o compromisso de negociar com ela, ou se tem um interesse pessoal em qualquer decisão, que tal organização tenha tomado e não revela a natureza do seu interesse.

No artigo 34.º da lei, considera-se haver corrupção quando a pessoa visada, dentro ou fora do sector público, não consiga provar a origem dos rendimentos que aufira, no presente, com relação à situação financeira que apresentava no passado, utilizando para o efeito a expressão "bens ou rendimentos injustificados".

No Lesotho a lei anti-corrupção, a Lei sobre Prevenção à Corrupção e Ofensas Económicas apresenta muitas semelhanças com a lei congénere do Botswana, havendo uma ligeira diferença na terminologia utilizada, quanto ao conceito considerado o denominador comum para o estabelecimento do que deva considerar-se acto de corrupção: trata-se do conceito "*valuable consideration*", que no Lesotho toma a designação de "*benefit*". Também neste país é criminalizada a posse de fortuna não justificada.

No Malawi, o Código Penal e a Lei n.º18/1995, sobre Práticas Corruptivas referem-se ao controlo da corrupção, tanto no sector público como no sector privado. O conceito de funcionário público adoptado nesta legislação abarca cargos como o do Presidente da República, o Vice-presidente, Ministros e Membros do Parlamento.

O denominador comum, no conceito de corrupção, dá pela designação de "gratificação".

Na Zâmbia, a Lei sobre a Comissão Anti-Corrupção de 1996 substituiu a anterior Lei sobre Práticas Corruptivas de 1982, que determinava serem as fortunas injustificadas manifestações de corrupção. Ao lado da lei de 1996 colocam-se o Código de Conduta Parlamentar e Ministerial, Lei n.º35 de 1994 e a Lei Eleitoral.

Os cargos políticos nos quais se incluem o Vice-presidente, os Vice-ministros, o "*Speaker*" e o "*Speaker*"-adjunto devem manifestar os seus bens, responsabilidades e rendimentos, no prazo de trinta dias, após a tomada de posse e, a partir desse momento com a periodicidade anual. Tal informação é prestada de modo detalhado e é tornada pública depois de ter sido partilhada pelo responsável pela pasta da Justiça, que permite que a imprensa e a sociedade civil, a ela, tenham acesso.

A África do Sul desde 1958 que aprovou legislação para combater a corrupção, que era regulada pela Lei da Prevenção da Corrupção, foi revogada e substituída em 1992 pela Lei da Corrupção. De acordo com esta lei, os quatro elementos que caracterizam o conceito de corrupção são: uma oferta e/ou recebimento de um benefício; um benefício que não é devido legalmente; algo dado ou oferecido ou recebido por uma pessoa que desempenhe uma função; com o propósito de influenciar o recebedor a fazer ou não fazer qualquer coisa no âmbito do seu poder ou que seja seu dever[1140].

Em 1998, entrou em vigor a Lei da Prevenção contra o Crime Organizado, proibindo a participação em actividades de lavagem de dinheiro e de extorsão, tratando-se de crimes relacionados com a corrupção.

Actualmente a nova Lei de Prevenção da Corrupção contém um conceito de corrupção que abarca um maior número de actividades do que na anterior lei, sendo igualmente em número superior as penas a aplicar. O denominador comum do conceito de corrupção passou a ser a "gratificação", mas com um sentido mais amplo do que o mesmo termo adoptado no Malawi.

Segundo esta lei se um funcionário público viver acima das suas possibilidades ou possuir bens, para além da sua capacidade financeira, é culpado da prática de corrupção, a menos que consiga provar a proveniência lícita dos bens, para a demonstração desses sinais exteriores de riqueza. Foram adoptadas medidas para a revelação de rendimentos pelos representantes políticos[1141].

[1140] Cfr. Charles Goredema, *Legislating Against Corruption…,* cit., p. 28.
[1141] Cfr. Charkes Goredema, *Legislating Against Corruption…*, cit., p. 29.

Foi publicada em 1998, a Lei de Protecção de Testemunhas para aqueles que tendo assistido à investigação ou denunciado a prática do acto criminoso, no qual se incluem actos de corrupção, devam ser protegidos e bem assim os seus parentes para evitar represálias.

A Lei de Prevenção da Corrupção, no Zimbabwe, visa tanto o sector público como o privado e contempla todos titulares de cargos políticos com excepção do Presidente da República. A lei apresenta um limitado leque de práticas que conformam o conceito de corrupção, circunscrevendo-a ao suborno, fraude e extorsão.

A lei não contém disposições sobre conflito de interesses, nem sobre corrupção de funcionários públicos estrangeiros, mas contém uma disposição sobre protecção de testemunhas.

Existem três instrumentos legais para combater a corrupção na Tanzânia, dois que se aplicam à área continental e um à ilha de Zanzibar: a Lei de Prevenção à Corrupção de 1971, que foi revogada em 1990, e a Lei sobre o Controlo do Crime Económico e Organizado de 1984, ambos aplicados na zona continental e o Decreto Penal, aplicável à ilha.

A lei originária de prevenção à corrupção, definia corrupção como a solicitação, a aceitação ou aquisição, por uma pessoa, de uma qualquer vantagem, que serve de persuasão para fazer qualquer coisa, em relação ao seu trabalho. Em matéria de suborno a lei não fazia distinção entre sector público e sector privado, nem continha qualquer disposição sobre a figura da cumplicidade.

Com a revisão operada em 1990, esta lei passou a prever disposições relativas à corrupção nas eleições. Em 2007, foi elaborado um Projecto de Lei sobre a Prevenção e Combate à Corrupção (“the Prevention and Combating of Corruption Bill 2007”) que nos chamou a atenção porque este documento contém o conceito de “enriquecimento ilícito”, no artigo das definições e o conceito de “propriedade injustificada” no artigo 29.º. Aliás do artigo 17.º ao artigo 36.º são tipificados os crimes de corrupção de forma autonomizada: “transacções corruptivas”, “transacções corruptivas em contratos”, “transacções corruptivas para efeitos de mediação”, “transacções corruptivas em leilões”, “transacções corruptivas para obtenção de emprego”, “suborno de funcionário público estrangeiro”, “uso de documentos com intenção de ludibriar o mandante”, “pessoa que obtenha vantagens”, “favores sexuais ou outros”, “falsidade na prestação de informação sobre bens patrimoniais, por parte de funcionário público”, “enriquecimento ilícito”, “peculato e sonegação”, “desvio”,

"ajuda e instigação para a prática de crime previsto na lei", "abuso de autoridade", "conspiração", "tráfico de influências", "vantagem indevida", "transferência dos resultados da corrupção"[1142].

A lei sobre o Controlo do Crime Económico e Organizado determina que a violação de quaisquer das disposições contidas, na lei da prevenção contra a corrupção, é considerada crime económico e deve ser julgada, pelo Tribunal de Crimes Económicos. Esta lei tipificou o crime de suborno no desporto, tanto amador como profissional.

O Código de Ética das Chefias Públicas é uma lei que sendo dirigida a cargos públicos de chefia, estabelece mecanismos para disciplinar a aquisição de bens pelos titulares desses cargos públicos. Segundo a lei, é obrigatória a declaração pública de bens móveis, imóveis e de responsabilidades, por pessoas que ocupem cargos no poder político, sendo extensível às esposas e filhos solteiros, para evitar que se apossem de meios públicos para fins pessoais. As excepções que esta lei prevê não fazem sentido, posto que os bens excluídos do princípio, atrás mencionado, podem ser provenientes de apropriação de meios públicos para fins pessoais.

A Swazilândia tem desde 1986 uma Lei de Prevenção à Corrupção, que foi revogada pela Ordem de Prevenção à Corrupção de 1993. Esta lei criminaliza o suborno e o processo que conduz à oferta de "luvas" e também o suborno no sector privado e no poder judicial.

Segundo a lei, presume-se ter havido corrupção com base, apenas, na constatação de sinais exteriores de riqueza, quando: "qualquer pessoa que seja ou tenha sido funcionário público e demonstre um padrão de vida, acima do que seja compatível com os rendimentos actuais ou passados, ou disponha de recursos pecuniários ou de propriedade não proporcional aos seus rendimentos oficiais actuais ou passados, deve, a menos que apresente uma explicação satisfatória em tribunal…". Essa presunção estende-se a todo aquele que não possua qualquer fonte de rendimento conhecida ou em relação a quem não se conheça qualquer emprego[1143].

O Código Penal é a principal fonte de combate à corrupção nas Maurícias, criminalizando comportamentos, tais como: o suborno, o conflito de interesses, a

[1142] Cfr. John Hatchard, *Review of the Prevention and Combating of Corruption Bill 2007 of the United Republic of Tazania*, Março de 2007, pp. 19-24.
[1143] Cfr. Charles Goredema, *Legislating Against Corruption…*, cit., p. 32.

corrupção judicial, a combinação de uma conduta criminosa e a apropriação fraudulenta.

A Lei sobre o Crime Económico de Lavagem de Dinheiro de 2000 pode ser aplicada a casos de extrema corrupção, como é a prática de actos de grande corrupção, que podem considerar-se no âmbito do conceito de crime económico.

Todos os funcionários públicos eleitos devem declarar os seus bens e responsabilidades, sendo esta obrigação extensiva às suas esposas e filhos menores e maiores, nos termos do que dispõe a Lei sobre Declaração de Património de 1991. Esta declaração deve ser actualizada quando o valor dos bens e responsabilidades se altere significativamente.

O exercício de serviço público que implique a celebração de contratos de valor superior a determinada quantia estabelecida na lei, impõe que esse contrato seja submetido à autorização de um órgão denominado "*Central Tender Board*".

Na Namíbia é a Ordenança sobre a Prevenção à Corrupção, alterada pela Lei com a mesma designação de 1985, que contém as principais medidas de criminalização e combate à corrupção. Esta Ordenança apesar de estender a penalização do crime de suborno aos funcionários que aceitem praticar actos como consequência do que lhes é oferecido ou prometido oferecer, deixa por punir inúmeras situações de corrupção, consideradas crimes de colarinho branco.

É a Lei do Serviço Público, de 1995, que define e pune as condutas ilícitas e irregulares dos funcionários públicos, complementando a Ordenança. Segundo aquela lei um funcionário público é responsável, disciplinarmente, por uma conduta irregular, assim como pode ser punido criminalmente se praticar actos de corrupção[1144].

Neste país pune-se o crime de corrupção no processo eleitoral e de conflitos de interesse.

Actualmente está em vigor a Lei Anti-Corrupção que prevê a fraude relacionada com corrupção, envolvendo o uso de falsa documentação para ludibriar o Estado ou outra entidade, e ainda a corrupção no desporto e o desvio de recursos financeiros.

Nas Seychelles, o Código Penal criminaliza práticas de corrupção no sector público, o que é extensivo ao sector privado. A punição de práticas de corrupção inclui a aceitação ou obtenção de uma oferta ou compensação, a falsificação de

---

[1144] Cfr. Charles Goredema, *Legislating Against Corruption…*, cit., p. 33.

documentos, recibos, etc, com vista a ludibriar o mandante, por parte do funcionário agente e a oferta e dádiva de qualquer presente ou compensação, por parte do corruptor.

A Lei Eleitoral, de 1995, pune a prática de actos de corrupção no processo eleitoral.

A República de Moçambique além do Código Penal que pune actos de corrupção, recentemente aprovou legislação anti-corrupção de modo a adequar-se ao conteúdo do Protocolo da SADC.

A República Democrática do Congo aprovou recentemente legislação que tem como objecto punir actos de corrupção, fraude, lavagem de dinheiro e crime organizado, vindo no que à corrupção diz respeito aditar ao que se dispõe no Código Penal que penaliza o crime de corrupção na sua forma activa e passiva.

Angola, como já o dissemos, pune a corrupção através de disposição consagrada no Código Penal e ainda das disposições contidas na Lei dos Crimes Contra a Economia, onde consagra os conceitos de corrupção activa e passiva. Pelo facto de ainda muito faltar para se adequar às disposições do Protocolo da SADC, achámos por bem fazer o registo do conteúdo da legislação penal que vigora nos demais Estado membros, alguns dos quais já passaram pelo processo de adequação ao Protocolo, outros ainda carecem de muitas transformações.

Acima de tudo, e o que parece é deverem as normas ser postas em prática, pois de nada vale a sua adequação e harmonização se não houver vontade, nem órgãos com idoneidade para as pôr em prática.

Aqui fica, também, uma palavra quanto ao processo que se desenrola em Portugal, no momento em que se escreve, numa altura particularmente difícil para este país e onde têm vindo a lume casos de corrupção, e se tem debatido sobre a importância de criminalizar determinada forma de corrupção, que se traduz no enriquecimento ilícito, a partir do qual se constroem fortunas imensas, tendo por base a prática de actos ilícitos, pelo que se fala a cada instante em fortunas injustificadas e injustificáveis[1145].

[1145] E porque temos acompanhado esta polémica, sobre se se deve ou não criminalizar o enriquecimento ilícito, como forma de combate à corrupção em Portugal, apesar de algumas propostas de partidos da oposição irem nesse sentido, o Governo socialista, invocando inconstitucionalidade de uma medida legislativa de tal natureza, aprovou um diploma para levantar o sigilo bancário e atribuiu poderes penais à Administração fiscal para "vasculhar" as contas dos cidadãos que, devendo fazê-lo, não declarem os rendimentos que aufirem, ainda quando manifestem sinais exteriores de riqueza. Contudo, e uma vez que os rendimentos provenientes de actividades corruptivas ou outras não se

Como se poderá observar, algumas legislações africanas desde a década de 90 que criminalizam o enriquecimento ilícito, e por isso pensamos que terá valido a pena citar estes exemplos, como evidências, principalmente, para as contribuições que este trabalho pretende dar ao caso angolano, uma vez que as normas em vigor, para o combate à corrupção, representam, apenas, um retoque num rosto algo encarquilhado.

2.8. Código de Conduta aplicável à Administração Financeira Pública: princípios

A autonomização de um Código de conduta para o exercício da Administração Financeira Pública surge, em nossa opinião, como um instrumento necessário para a maior adequação e uniformidade, na qualidade tanto de gestores como de meros executores, que de um modo ou de outro, entram em contacto com recursos públicos, com vista à produção de bens e serviços públicos que satisfaçam o interesse comum. Mas um Código de conduta relaciona-se não apenas com os gestores e executores, mas com aqueles a quem estes devem prestar contas, por força e devido ao exercício das funções de gestão, referindo-nos nomeadamente, a todos os que exercem a função de controlo da execução da gestão, seja este desenvolvido no interior da organização onde essa execução se manifesta, seja no seu exterior dela, pelo facto de ser extensa e complexa a cadeia que envolve o funcionamento da gestão financeira pública.

Constitui objectivo nesta sede, apenas, trazer à liça um conjunto de princípios que julgamos serem importantes para a formulação de um documento que sirva de base ao exercício mais transparente do papel da Administração Financeira Pública, e fruto desse vector permitir que o serviço que por seu intermédio é prestado aos cidadãos seja de maior qualidade, mais responsável e susceptível de maior responsabilização.

O que permite caracterizar a Administração Financeira Pública em Angola, é a sua postura de excessiva burocracia, a ausência e procedimentos para a execução dos serviços, a arrogância na relação com o cidadão, que continua a ser observado como

---

encontram depositadas em Portugal, mas em contas “off-shore”, não parece que por aí se consiga detectar as fortunas injustificadas, sendo certo que continuarão a ser as poupanças da grande maioria dos cidadãos que ficará ao sabor do “chicote” da Administração Fiscal. Não será mais uma forma de escamotear o problema? Pensar levantar uma polémica destas em Angola, seria perda de tempo, uma vez que o sigilo bancário, como regra em estado embrionário, não só, não representa um risco para a fuga aos impostos, porque esta faz-se por outros mecanismos, como também não acoberta o enriquecimento ilícito, porque este tem outros meios de defesa.

um servidor ou serviçal e não como o destinatário dos serviços públicos, e ainda como razão de ser da existência desses serviços.

A reversão de um quadro desta natureza não dependerá apenas da criação e aplicação de um código de conduta. Este é mais um meio a juntar a outros com o intuito de disciplinar a actuação dos servidores públicos, conduzindo a que desempenhem as funções para que são designados, apenas numa única direcção: servir os cidadãos, no sentido pleno desta expressão.

Como se trata de uma contribuição dirigida ao ordenamento jurídico angolano, para que nem por mera hipótese se coloque a dúvida de que se optou por um modelo comportando princípios tipicamente europeus, consultámos modelos de códigos de conduta em vigor em alguns países africanos, mesmo da África Subsaariana, pelo que constatámos, sem qualquer admiração, que o que está na origem desses códigos são princípios universais. Retirámos algumas ideias sobre o que conformará um código de conduta aplicável à Administração Financeira Pública, com o sentido atrás deixado sublinhado, onde incluimos todos os que directa ou indirectamente decidem, gerem ou lidam com dinheiros públicos, compreendidos os titulares de altos cargos públicos, que constituem o exemplo para os demais administradores e executores da coisa pública.

Com as observações acima expendidas, passamos a elencar, designadamente, os seguintes princípios/deveres:

a) Cumprimento obrigatório das leis e regulamentos em vigor, sendo importante a sua maior divulgação aos destinatários;
b) Conhecimento profundo dos procedimentos para a execução do serviço;
c) Obrigação de não solicitar, forçar ou aceitar subornos ou “pagamentos por fora”, decorrentes do serviço prestado ou a prestar, não sendo admissível que o faça por interposta pessoa;
d) Obrigação de não aceitar para si ou sua família presentes ou qualquer recompensa em dinheiro, pela execução a qualquer tempo de um serviço, que possam ser observados como comprometedores da sua probidade;
e) Exercício de função evitando sempre a verificação de conflitos de interesse, e quando haja indício disso devem de imediato ser informados as hierarquias superiores, a fim de tomarem a melhor decisão;
f) Não permissão do exercício de qualquer espécie de discriminação;

g) Actuação com diligência, disciplina, respeito, probidade, eficiência e eficácia;
h) Uso escrupuloso dos bens públicos de forma a não provocar despesas desnecessárias, pelo seu indevido ou abusivo;
i) Observância de sigilo profissional;
j) Divulgação da forma mais esclarecedora possível de informações que o público deve conhecer;
k) Prestação de serviços de qualidade adequada, submetendo-se para esse efeito a acções de superação profissional;
l) Abertura na tomada de decisões e acções desenvolvidas e restrição na divulgação da informação, apenas quando seja em benefício do interesse público;
m) Não aproveitamento do posto nem tão pouco de meios que resultem da sua ocupação para o desenvolvimento de projectos pessoais;
n) Declaração do património próprio e do de seus familiares ou afins, sempre que requerida;
o) Não utilização do poder de que se ache investido de modo autoritário, abusivo ou excerbado;
p) Responsabilização pelas decisões e acções tomadas no exercício da função pública;
q) Lealdade para com as políticas superiormente estabelecidas:

A não observância dos princípios/deveres contidos no código de conduta será objecto de sanções, aplicadas por órgão específico, cuja moldura poderá ir desde a repreensão e multas, culminando com o despedimento ou a exoneração, com responsabilização criminal, civil e financeira, relativamente às acções ou omissões verificadas.

Conclusões

Parte I
Generalidades do Orçamento do Estado

1. Observado do ponto de vista terminológico, têm vindo a ser atribuídos ao instituto orçamental vários significados. Desde ser esse instituto, uma "previsão", um "plano", uma "conta", uma "fixação de somas e seu emprego", um "estado" ou até de um "estabelecimento de planos e expectativas". Em todos os vários sentidos atribuídos ao conceito, aparece como denominador comum, a preocupação em congregar nesse instrumento os fundos arrecadados, a que se chama receitas e a sua aplicação, gastando-as ou consumindo-as para a satisfação das necessidades colectivas, através de um factor denominado de despesas. Evidentemente que apesar desse denominador comum, nem todas as abordagens do conceito foram feitas da forma mais acertada. Referimo-nos designadamente à assunção do orçamento como uma conta.

2. O conceito remoto de Orçamento do Estado surgiu no século XII, pela necessidade de votação, pelas Cortes, das contribuições extraordinárias cobradas pela coroa. Ficaram célebres, nesta época, documentos como a Magna Carta, determinando a não imposição de tributos, a menos que autorizados pelas Cortes. Como célebres ficaram, no século XVII, a *Petition of Rights* e a *Bill of Rights*. Mas, a instituição orçamental, enquanto instrumento que contém a previsão de receitas e a fixação das despesas que vigorarão ao longo de um exercício financeiro, só ganhou verdadeira expressão com o surgimento do Estado Constitucional, assente no princípio da separação de poderes e ao qual se ficou a dever o jogo de poderes que legou ao Poder Legislativo, pelo menos durante um longo período e em certa medida, o papel de supremacia na tomada da decisão financeira, e mais concretamente da decisão orçamental, dado que até esse momento constituía mais um verdadeiro repositório de receitas e, mais tarde de despesas. Também foi com o Constitucionalismo que, em termos de dogmática jurídica, se estabeleceu a separação entre a legalidade fiscal ou tributária e a legalidade orçamental, ambas inscritas no princípio da legalidade

financeira, abarcando a primeira vertente a área dos impostos e a segunda vertente a área das despesas.

3. A importância de que se reveste o Orçamento do Estado, para as políticas levadas a cabo, pelos órgãos que detêm o *indirizzo político* não pode deixar de estar consagrado nas leis fundamentais de cada Estado soberano, com as especificidades a que cada um lhe atribui. Tais leis fundamentais contêm os princípios e regras que vão reger a instituição orçamental, cujos desenvolvimentos ficam a cargo da lei. Os vários ordenamentos jurídicos percorridos demonstram que na actualidade, o Orçamento do Estado é considerado um instrumento fundamental para o exercício das várias políticas traçadas pelos Governos, considerando-se o seu plano ou programa financeiro de actuação, ao qual é dada a competente autorização parlamentar para efeitos de legitimação política.

4. São inúmeras as posições doutrinárias nos diversos quadrantes do mundo de hoje, tal como inúmeras são as posições da jurisprudência, em face da variedade de conteúdos que os textos constitucionais e a lei contêm, a respeito do conceito de Orçamento do Estado. É principalmente na doutrina e na jurisprudência que se têm desenvolvido as polémicas relativas à questão de saber qual o entendimento a ter do orçamento, enquanto conceito que se atém, apenas, à lei que o aprova, isto é, saber se esta e o orçamento propriamente dito são unos ou se correspondem a realidades distintas. Na medida em que a aprovação do conteúdo do orçamento, através de uma lei, é que lhe confere eficácia jurídica, parece que se deve concluir que "o Orçamento do Estado é indissociável da lei que o aprova".

5. No ordenamento jurídico espanhol, a Constituição e a Lei ordinária referem-se a Orçamentos Gerais do Estado, neles englobando todos os orçamentos que gerem dinheiros públicos, cabendo à lei conter uma sua definição: "expressão cifrada, conjunta sistemática dos direitos e obrigações a liquidar durante o exercício, por cada um dos órgãos e entidades que fazem parte do sector público estatal".

Em torno deste conceito a doutrina e a jurisprudência espanholas vêm traçando e reconhecendo que o orçamento ao ser aprovado pelo órgão legislativo, se há-de tratar de um acto legislativo, ao qual se fica a dever o estabelecimento das cifras a que a Administração está a adstrita. Contudo, não queira isto dizer que em face do que

dispõem os dois últimos incisos do artigo 134.º da Constituição, que em alguns arestos jurisprudenciais, pela relevância que é dada ao órgão executivo naqueles textos, não se reconheça igualmente que o orçamento seja o plano financeiro do Governo e que por força disso seja limitado o poder de emenda do órgão parlamentar à sua anuência.

6. Em França, já a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no artigo 14.º, considerava ser o orçamento um instrumento de autorização do legislativo ao executivo. O conceito de Orçamento do Estado do ponto de vista da sua evolução, encontra fundamento em três textos legais franceses: o Decreto de 31 de Maio de 1862, o Decreto de 19 de Junho de 1956 e a *Ordonnance* de 2 de Janeiro de 1959. A partir de uma definição contida neste último diploma legal, o orçamento passou a ser concebido como uma conta, com carácter de previsão, que descreve apenas os recursos e os encargos, cabendo à Lei das Finanças a sua aprovação, tendo passado esta a constituir o documento financeiro fundamental. Esta forma de ver e entender o orçamento é extensiva a todos os países africanos que falam francês.

7. Em Itália, a doutrina maioritária absorveu a tese defensora do carácter dualista da lei, concebido na Alemanha, e por isso o orçamento, de acordo com a consagração prevista no Estatuto Albertino, passou a ser observado segundo diversas matizes. O orçamento já foi entendido como uma conta, documento sem qualquer carácter normativo ou qualquer relevância, do ponto de vista dos seus efeitos na ordem jurídica pré-existente, ou como um livro documentado com um duplo e distinto formato - a lei de aprovação e a previsão propriamente dita -, ou como mero *prospetto* de receitas e despesas do Estado, referentes a um período de tempo determinado.

8. No ordenamento jurídico português o conceito de orçamento vem merecendo uma diversidade de significados, colocando-se sob este conceito realidades diversas, tais como: a lei que aprova o orçamento, o documento em que se publica o Orçamento do Estado (entendido como um todo, nas suas diferentes componentes estruturais), o conteúdo constitucionalmente definido, de um ponto de vista subjectivo, do Orçamento do Estado e ainda o Orçamento da Administração Directa do Estado. A conclusão alcançada é que, no plano dogmático há-de sempre distinguir-se entre a Lei do Orçamento, enquanto lei que prevê e autoriza as receitas e

despesas do Estado e o Orçamento do Estado propriamente dito, que integra os desenvolvimentos das receitas e despesas previstas e autorizadas pela referida lei.

Tal posicionamento, entenda-se, não é, no entanto, sinónimo de acolhimento da tradição que se seguiu na ordem jurídica portuguesa, que já no século XIX, distinguia a lei da autorização das receitas e despesas do orçamento propriamente dito, por força da aplicação do Regulamento da Contabilidade Pública 31 de Agosto de 1881 que vigorou durante períodos constitucionais que optaram por sistemas monistas parlamentares, e que de acordo com o seu artigo 19.º rezava o seguinte: "O Orçamento Geral do Estado é o documento onde são previstas e computadas as receitas e as despesas anuais competentemente autorizadas".

9. O legislador constituinte moçambicano usa indistintamente a expressão "Orçamento do Estado" e "Lei do Orçamento do Estado", para significar a mesma realidade, deixando claro que o orçamento é uma Lei, e reflectindo a importância que tem o exercício do controlo pelo Parlamento sobre o executivo, nas finanças públicas moçambicanas, pelo menos do ponto de vista da previsão legal.

O artigo 94.º da Constituição de Cabo Verde descreve o Orçamento do Estado como o meio de especificar as receitas e as despesas do sector público administrativo, submetido à regra da unidade e por isso, dele faz parte integrante o orçamento da Segurança Social, como o expressa a letra da lei: "ele inclui também o orçamento da Segurança Social." (n.º1). O orçamento será o documento onde aparecem detalhadas as receitas a cobrar e as despesas a realizar, em cada ano (como resulta do n.º2, apesar de neste se admitirem exercícios plurianuais, sem prejuízo do registo anual das respectivas receitas e despesas).

A denominada Constituição financeira angolana, em relação ao orçamento, limita-se a consagrar a sua aprovação pela Assembleia Nacional e ainda, de modo expresso, a atribuir a iniciativa orçamental ao núcleo governativo, que no exercício da sua função administrativa, elabora, aprova e dirige a execução do Orçamento do Estado (art.º112.º, alínea b)). É na lei do enquadramento orçamental, denominada, Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado (lei n.º9/97, de 17 de Outubro), que se contém, no n.º1., a definição de orçamento: "instrumento programático aprovado por lei específica de que se serve a Administração do Estado para gerir os recursos públicos, de acordo com os princípios de unidade, universalidade e anualidade".

10. Na África do Sul o texto constitucional de 1996 determina ser o orçamento, uma estimativa de receitas e despesas para vigorar por certo período de tempo, um ano. Esta noção de orçamento foi, mais ou menos, consistente nos textos constitucionais anteriores, de tal modo que a doutrina tem sido unânime, definindo-o como o documento político onde se contém o plano financeiro com a estimativa de receitas e despesas, que vigora por um período financeiro.

11. Se já nas primeiras décadas do século XIX alguns textos constitucionais contemplavam a necessidade de paralelamente ao poder do Monarca, ser chamada à decisão, a voz dos estamentos em relação a certas matérias, esta tendência para atribuir o poder legislativo a mais do que um órgão consentindo a sua partilha entre dois órgãos, fez-se sentir com mais propriedade em meados deste século. Contudo, porque ao mesmo tempo que se reconhecia a possibilidade da participação da representação popular (Parlamento) na tomada de decisão política, ainda assim, e reflectindo o antagonismo existente entre o Estado, representado pelo Monarca, e a Sociedade, representada pelo Parlamento, ao Monarca era atribuída soberania, em termos orgânicos, por força de uma presunção de competência, que girava em torno do princípio monárquico, e segundo o qual desde que certas matérias não estivessem expressamente cometidas a outros órgãos, eram claramente da competência do Monarca.

12. A lógica do sistema apontava para uma dualidade de posições, que traduzia a separação entre Estado e Sociedade, e que de acordo com a qual todas as matéria relativas à organização interna do Estado cabiam ao Monarca e seu Executivo, que como tal não continham vocação legislativa, ao passo que ao Parlamento competiam todas as matérias com teor legislativo. Na opinião dos juspublicistas da época, o poder supremo residia no monarca, tudo isto aliado a um texto constitucional, que na matéria específica do orçamento, segundo eles, deixava algumas reticências, ficando assim uma margem para o intérprete decidir para que lado deveria pender o fiel da balança.

13. Para a grande maioria dos doutrinários alemães do século XIX, agarrados à ideia da personalidade jurídica do Estado, segundo a qual este é uma entidade individualizada, a quem o Direito apenas toca de forma exterior, não lhe cabendo

intervir, na regulação do seu interior, haveria que distinguir o orçamento, em si mesmo considerado – acto da Administração – da lei que o aprova. Esta lei, no entanto, não atribuía qualquer carácter de materialidade ao seu conteúdo, pelo que havia sempre de considerar-se o orçamento uma lei em sentido formal e, como tal, despida de qualquer força jurídica sobre terceiros, por não lhe ser reconhecido carácter normativo, ou seja, por não conter regras de Direito. Apesar de a polémica da natureza jurídica do orçamento, ter sido desencadeada na Alemanha oitocentista, essa polémica não se circunscreveu às suas fronteiras, tendo sido objecto de acesa controvérsia noutros países da Europa. A evolução do papel do Estado, no sentido de uma maior intromissão nos assuntos de ordem económica e social, a extensão do Direito à regulação da vida social, a consolidação da lei como expressão democrática da organização social e ainda o controlo popular do poder transformaram a concepção oitocentista do orçamento, concebido enquanto lei formal, daí resultando que deva ser entendido como lei em sentido pleno, isto é, ao seu nível já não se coloca mais a dicotomia lei formal/lei material, aceitando que ele é em todo o seu sentido uma norma jurídica, com todas as suas consequências.

Actualmente, parece ser consensual, que a questão da natureza jurídica do Orçamento do Estado há-de resultar do modo como esta instituição é consagrada em cada ordenamento jurídico e do momento em que tal acontece.

14. Uma análise ao papel que o orçamento desempenha no seio das políticas públicas, conduz à identificação de três funções fundamentais: política, económica e jurídica. Cada vez mais a complexidade da gestão da vida pública e consequentemente dos recursos financeiros, que lhe dão corpo, e de que necessita para o seu desenvolvimento, levam a que se recorra à programação da afectação desses recursos, de acordo com etapas previamente definidas, de modo a que o seu emprego seja feito com o máximo de racionalidade económica ou, pelo menos, que obedeça a princípios dessa ordem e natureza, para que se obtenham índices de optimização económica. Com maior acuidade, a actividade financeira reclama a interacção do poder orçamental, incumbido às Assembleias Parlamentares, com o poder de planear ou programar cada acção, cada projecto que se concretize, neste domínio, com aqueles objectivos.

Enquanto plano financeiro com carácter político, o Orçamento do Estado é um instrumento que reflecte o estabelecimento de prioridades na provisão de bens e

serviços públicos e a agregação dos recursos necessários à satisfação dessas prioridades. O orçamento constitui o instrumento capaz de avaliar em que medida as contribuições que os cidadãos colocam na mão do Executivo e sua Administração, cumprem a finalidade para que se destinam, sujeitando-os a uma valoração que lhes é imposta por formas de controlo, tanto político como técnico.

Ligada a esta função que situa o orçamento ou que o transforma em instrumento político, está o papel ou a repercussão, em termos normativos, que aquela autorização política reflecte. A autorização política que subjaz à execução do orçamento, reveste a categoria de lei, contendo um conjunto de normas que visa disciplinar a actuação do executivo e sua Administração, em matéria financeira. Tal necessidade de disciplina verifica-se pelo papel limitador que o orçamento encerra, relativamente à actuação da Administração. A limitação não se verifica, porém, e apenas em relação às despesas, pois o orçamento também estabelece normas quanto à cobrança de receitas, que em cada período depende daquela autorização, pese embora as receitas já tenham sido criadas por norma jurídica autónoma. Em face da escassez de recursos económicos, o orçamento tem também a função de possibilitar a sua afectação, segundo critérios de economia, eficiência e eficácia, de modo a maximizar a utilidade social dos mesmos.

15. A relacionação entre os recursos a afectar aos gastos que terá que se realizar em cada ano, permite avaliar a medida e o “quantum” em meios monetários que irá ser transferido do sector privado para o sector público, com o objectivo de que aqueles se transformem em bens e serviços fornecidos por este último, ao sector privado.

Tais transferências se permitem proporcionar os mecanismos adequados ao estabelecimento de condições associadas ao bem-estar de cada colectividade, não podem efectuar-se de modo ilimitado, de molde a impedirem a formação de poupanças, destinadas tanto ao consumo, como ao investimento de quem as constitui.

Quanto maior a carga fiscal, menor é a disponibilidade de rendimentos gerados, para a acumulação de poupanças, que irão ser consumidas ou investidas. Embora se saiba, também, que a faculdade de investir não depende em exclusivo do aumento ou diminuição da imposição fiscal, mas também da existência de condições favoráveis ao crescimento económico, que permita gerar dividendos sobre os investimentos realizados. Ao contrário do que se passa com o consumo, já que a

redução da carga fiscal o influencia directamente, ao proporcionar a existência de maiores quantidades de moeda no bolso dos consumidores, estimula-se a procura por bens e serviços.

O peso que a carga fiscal vem a tendo na capacidade para efectuar despesas no sector privado, quer pela via do consumo, quer pela do investimento (aliada, como se disse, a outros factores), torna o orçamento, principalmente, quando observado do lado da despesa da política fiscal, um instrumento limitador da cobrança de recursos financeiros, já que não se pode descurar os efeitos que a sua cobrança produz na economia, e designadamente na despesa privada, cujos efeitos se repercutirão na procura e oferta globais.

16. O orçamento angolano deveria cumprir uma função económica e uma função social voltadas ou melhor, com objectivos de desenvolvimento e crescimento económico. Mas para que Orçamento angolano cumpra essas funções de modo objectivo, teria de haver uma concatenação entre o que se perspectiva em termos de acções a materializar e as previsões que nele se contêm. Teria, acima de tudo de previamente se definir quais as áreas onde os investimentos se haveriam de realizar, em termos de políticas públicas, para se adequar em termos previsionais a afectação de recursos a esses objectivos. Em súmula, terá o Orçamento angolano de obedecer a ideais de programação, com vista à maior racionalidade económica na Administração dos recursos financeiros públicos.

17. A história do Orçamento do Estado em Angola está intimamente ligada aos movimentos de ordem política e económica que se estabeleceram desde o período de colonização até à fase actual. As oscilações no domínio das finanças públicas em Portugal, durante o período de colonização, reflectiram-se e ganharam expressão na gestão das finanças públicas angolanas. Como exemplo, cite-se a implantação da República em Portugal, que deu início ao estabelecimento de novo tipo de relações com a colónia de Angola. Em termos financeiros, a institucionalização da República teve repercussões ao nível da maior autonomia da colónia com relação à metrópole: 1910, por exemplo, foi o ano em que se verificou ter havido uma subida nas receitas, por causa do comércio da borracha.

No entanto, durante os primeiros anos do domínio republicano, registaram-se défices sucessivos, no orçamento da província de Angola, motivados, em grande parte

pelos reflexos da crise económica mundial que se abateu, em consequência da guerra de 1914-18. Com vista a sair dessa situação e na perspectiva de uma maior autonomia, Angola envolveu-se em esforços no domínio do fomento, embora não dispusesse de capacidade financeira para o fazer, o que levou à contracção de empréstimos avultados junto do Banco Nacional Ultramarino. Com o fim da guerra afluíram à colónia capitais portugueses e não portugueses, que contribuíram para algum equilíbrio na sua situação cambial. No início dos anos vinte, em consequência de se tomarem medidas de estabilização monetária, a colónia conseguiu uma certa recuperação em termos de estabilidade financeira. Contudo, com a queda da I República e a institucionalização do regime na metrópole portuguesa, que veio a ser conhecido por Estado Novo, passaram a registar-se elevados défices orçamentais, que foram saneados pela mão de Oliveira Salazar, através da adopção de uma política de compressão de certas despesas e aumento das receitas fiscais.

Os efeitos da ditadura na metrópole começaram a fazer-se sentir, após a sua institucionalização, nos anos mais próximos em Angola. Em 1928, por exemplo, foi alterado o estatuto de autonomia administrativa e financeira, com a entrada em vigor de nova Carta Orgânica para Angola. A partir desse momento a gestão das finanças públicas da colónia ficou sujeita aos ditames das políticas financeiras do Governo Central, que, como se viu, arvorava como ponto de honra o fecho equilibrado dos anos económicos, à custa de muitos cortes na despesa pública. Ficaram, assim, segundo se diz, afectadas as competências de que Angola dispunha no domínio financeiro, uma vez que o orçamento passou a depender da aprovação do Ministro das Colónias, podendo, no entanto, o órgão deliberativo da colónia - o Conselho Legislativo -, transferir verbas de capítulo para capítulo, o mesmo passando-se com os empréstimos que sofreram limitações. O Acto Colonial, aprovado em Julho de 1930 e alterado em 1933, ano da entrada em vigor da nova Constituição, veio restringir ainda mais o grau de autonomia das colónias, que já havia sido limitado pelas Cartas Orgânicas de 1928.

18. As relações que se estabeleceram entre a metrópole e Angola procuraram, por vontade da primeira, ser-lhe mais favoráveis com o intuito de fazer avolumar as receitas arrecadadas, nos cofres metropolitanos, provenientes da exploração dos recursos naturais e outros existentes no território colonizado. Não obstante esta realidade a Lei Orgânica do Ultramar Português, aprovada pela Lei n.º2.066, de 27 de

Junho de 1953 continuou a consagrar o regime de autonomia financeira das colónias, indo de encontro ao que dispunham os artigos 165.º a 175.º da Constituição Política de 1933.

Ao abrigo daquela Lei Orgânica, o Governador era, em cada província, o Administrador Superior da Fazenda pública.

Os orçamentos privativos das províncias ultramarinas, nos termos da Constituição (artigo 168.º) e da referida Lei Orgânica estavam sujeitos aos princípios da universalidade, unidade e anualidade. De acordo com cada um destes princípios, todas as receitas públicas arrecadadas nos territórios ultramarinos tinham de estar inscritas nos orçamentos privativos e bem assim, as despesas, cujo provimento aquelas receitas visavam satisfazer, sendo que tais orçamentos eram únicos, isto é, as receitas e despesas só podiam ser inscritas num único documento, de vigência anual, conforme já determinava o artigo 1.º do Decreto 17.881 de 11 de Janeiro de 1930 e o parágrafo 2.º do artigo 168.º da Constituição da República Portuguesa.

Por outro lado, continuava a competir ao Ministro do Ultramar, a emissão das orientações para a elaboração dos orçamentos que seriam objecto de discussão e de votação, sem prejuízo da sua sempre presente intervenção.

19. No período pós-independência há várias fases a destacar na cronologia do instituto orçamental, tendo em consideração as mudanças que se operaram na infra-estrutura política e económica. Angola independente começou por tentar trilhar a via socialista, opção que não deixou de influenciar, naturalmente, a instituição orçamental. À semelhança de várias Constituições do mundo moderno, o texto constitucional angolano, editado em 1975, consagrava o princípio da separação de poderes, no domínio orçamental de modo limitado, referindo com clareza que a fase de elaboração do orçamento competia ao órgão executivo e a sua aprovação ao órgão legislativo. Não se deixa, no entanto, em momento algum antever que o órgão legislativo exerça o seu poder fiscalizador, senão na fase de elaboração do orçamento, e já não na fase de pós-execução do orçamento, nem mesmo durante a sua execução, valendo, por isso, somente, para a parte inicial do processo orçamental e, não para o exercício do controlo ao modo como o executivo aplicava os recursos públicos transferidos pelos cidadãos contribuintes, sob aprovação dos seus representantes, que é, no fundo, o momento mais relevante da concepção de representação política, em matéria financeira.

20. Na base de um ambiente constitucional, perspectivado para a criação de uma sociedade do tipo socialista, a política económica da época foi idealizada, com vista a dar a resposta, pelo menos, julgada necessária à edificação daquele tipo de sociedade, e como tal assente em princípios considerados fundamentais para a consagração desse objectivo. Tendo como fundamento a adopção de tais princípios, a estruturação da economia foi pensada, com objectivos de estatização dos meios de produção, sujeitando a sua gestão ao plano económico. Entra-se, assim, no período que denominamos por economia planificada, onde o Orçamento do Estado aparece com um papel de subalternização em relação ao plano económico socializante.

O país independente acabado de sair de uma guerra travada contra a potência que o colonizara, optou por seguir a ideologia marxista, ao adoptar um sistema de centralização política e económica, que assentava basicamente em três princípios fundamentais: a Administração unificada, o centralismo e o planeamento. Esta opção política e económica, aliada à guerra que se continuou a verificar após a independência do país e ainda à crise gerada pela descolonização, foram três factores que, no seu conjunto, contribuíram para um rápido depauperamento da situação económica, financeira e social do país.

As políticas económicas que foram sendo adoptadas e postas em prática, com vista a que fosse construída a base material e técnica sobre a qual se edificaria a sociedade socialista angolana, falharam rotundamente, assentes nas debilidades geradas por uma estrutura institucional que criou estrangulamentos de ordem diversa, nos vários sectores da economia, com reflexos marcantes no tecido social.

O plano centralizado, formal ou teoricamente, comandava tudo, desde a afectação de recursos, a fixação de preços e câmbios pela via administrativa, a regulamentação da oferta de bens e serviços, a circulação monetária, etc.

A falta de disciplina financeira gerada pelo modo como o sistema económico estava estruturado originou a uma situação de défice orçamental permanente, financiado, por via monetária, tanto por empréstimos externos, como por crédito do Banco Central angolano, o que provocou níveis de inflação elevados, num ambiente de grande escassez de oferta de bens.

A ausência de estabelecimento, por via constitucional, dos parâmetros em que se havia de movimentar a instituição orçamental, foi como que amenizada pela Lei ordinária, com a publicação da Lei n.º20/77, de 20 Setembro, que se comportou como

uma lei de enquadramento do Orçamento do Estado, tendo em atenção o teor de certas normas que integravam o seu conteúdo, como era o caso das disposições que continham regras sobre a elaboração, organização, votação e execução do orçamento.

Percorrendo o articulado da Lei, não se encontra qualquer menção à regra do equilíbrio orçamental. Tratando-se de uma Lei-Quadro do Orçamento, impropriamente denominada por lei de reestruturação, o legislador certamente haveria de ter consagrado esta regra, tal como o fez em relação à anualidade, unidade e universalidade. Contudo, parece ter rompido com algumas das regras clássicas.

As leis que então aprovaram os orçamentos anuais, talvez fruto do secretismo do qual se entendia dever rodear os assuntos públicos, eram extremamente lacónicas e espelhavam timidamente as receitas arrecadadas e principalmente as despesas que se realizavam, que maioritariamente incidiam na compra de meios destinados à guerra.

21. O período de viragem para uma economia de mercado, com início em finais da década de 80 do século passado, foi preenchido com programas económicos governamentais que se notabilizaram mais pelo insucesso e repetição de objectivos, do que pelos resultados positivos que trouxeram para a sociedade angolana. O quadro da transição para a economia de mercado, foi caracterizado por uma inconstância na materialização das políticas adoptadas, o que fez com que se saltasse de programa em programa, sem que os seus objectivos fossem alcançados, ainda mesmo que de modo satisfatório. A estabilização económica tendo constituído a maior preocupação, não foi conseguida, tal foi o tactear de soluções, apresentadas pelos órgãos de decisão financeira, aos quais falhou a força ou a mestria para as consolidar.

22. De 1997 para cá, ano em que entrou em vigor a Lei de Enquadramento do Orçamento, a Lei n.º9/97, de 17 de Outubro, foram introduzidas inovações ao nível da classificação das receitas e despesas, que já haviam sido mencionadas nas instruções para elaboração do orçamento estadual editadas pelo Ministério das Finanças, em 1992. Além da classificação económica e institucional das despesas, tornou-se relevante a nova classificação por funções e programas, um pouco ao sabor das inovações que, já na década de 40 do século passado, deram origem ao surgimento das técnicas de orçamentação, baseadas essencialmente em procedimentos utilizados pela actividade empresarial privada, um pouco por todo o lado.

Porém, esta nova classificação que foi sendo introduzida lentamente e anos depois da entrada em vigor daquela lei, por força de um programa de modernização dos instrumentos de execução das finanças públicas angolanas, não logrou nem logra a possibilidade de se poder equiparar à complexidade que rodeia o orçamento por programas, que se situa mais além do que uma mera classificação das despesas por programas. Além do mais pelos insucessos que se verificaram na implantação deste tipo de orçamento, o que culminou com o seu abandono, ultrapassado por novas formas de orçamentação, cujo aperfeiçoamento devido às cada vez mais exigentes necessidades de regulação do gasto público, surgiram sob vários matizes com a designação de "*performance budgeting*", sistema com uma acentuação preferencial sobre os resultados dos programas governamentais o que permite melhor avaliar, controlar e sancionar os desvios verificados relativamente à performance das decisões orçamentais, orçamentação e do próprio orçamento.

Por tudo isso, o orçamento angolano continua a ser um orçamento tradicional, apenas com um bosquejo de modernidade, no que respeita à classificação formal das despesas de modo programático.

23. O Orçamento do Estado sendo, como é, um instrumento fundamental na realização das políticas públicas, mantém uma estreita ligação com outros instrumentos cujo conteúdo se pode situar no mundo estritamente jurídico, extrapolando-o, muitas vezes, pela imbricação que sempre se mantém entre o domínio do jurídico e da economia, na sua vertente política e pública. Desde logo, o orçamento para se estruturar carece de procedimentos, metodologias e regras, que aparecem contidas no conjunto de normas jurídicas a que se decidiu chamar de Lei-Quadro ou Lei de Enquadramento, porque detém os parâmetros sob que se vai orientar a organização do documento orçamental, desde a decisão de escolhas mais básicas ou sectoriais, às decisões que numa cadeia em crescendo vai culminar com a aprovação parlamentar, sem a qual o Orçamento do Estado não pode entrar em vigor.

Na relação que mantém com a Lei-Quadro, o Orçamento do Estado e a Lei que o aprova não deve poder entrar em contradição com ela, e caso tal venha a acontecer, ficará ferido de ilegalidade. Mesmo num contexto constitucional, como é o angolano, em que a Lei-Quadro não aparece formalmente consagrada, nem sequer se acha plasmada qualquer relação entre estes dois instrumentos, ainda assim, de um ponto de

vista material terá de se observar que essa relação se coloca em termos de uma das leis parametrizar a outra.

24. Do que resulta do texto constitucional a aprovação do orçamento e do plano, embora seja realizada pelo órgão legislativo por excelência, nada parece indicar que exista qualquer relação de subordinação, "precedência ou prevalência jurídica" entre ambos os instrumentos.

25. Pese embora a quantidade e dispersão de instituições que se dedicam à assistência e à Segurança Social, nem assim, é dada relevância constitucional ao orçamento da Segurança Social, o que se deve ficar a dever à pouca importância que estas matérias ainda suscitam na ordem jurídica angolana. A Lei-Quadro do Orçamento do Estado, apesar de não resultar isso da Lei de Bases de Segurança Social, mantém uma relação de superioridade nas questões relativas à sua especialidade, o orçamento, pelo facto de ser a lei que parametriza a organização e estrutura do Orçamento da Segurança Social.

Esta confusão, se assim se pode chamar, do legislador ordinário angolano, resulta do facto de não ter definido naquela Lei-Quadro os parâmetros em que deve "mover-se" o Orçamento da Segurança Social. Contudo, nem por isso, essa omissão afasta a Lei de Bases do dever de subordinação à lei-quadro, em matéria de orçamentação.

26. A autonomia financeira, sob a forma de independência orçamental que caracteriza as empresas públicas, subtrai o orçamento destes entes ao Orçamento do Estado, configurando o que se denomina por desorçamentação. Ao ostentarem tal grau de independência com relação ao Orçamento do Estado, o controlo do tipo político que se impõe e é exercido sobre os recursos que se contêm no Orçamento do Estado, ficam fora de questão, pois, os recursos de que dispõem as empresas públicas, grande parte deles, por estas gerados, não estão sujeitos a autorização parlamentar. Na ordem jurídica angolana, o Tribunal de Contas tem jurisdição e poderes para exercer o controlo da actividade financeira das empresas públicas.

Parte II
Requisitos dos Poderes Orçamentais Visando uma Gestão Transparente

27. O Orçamento do Estado representa uma limitação jurídica à actuação da Administração Pública, quando esta, ao circunscrever-se ao cumprimento ou à realização dos objectivos planeados pelo Governo, tem como ponto de partida o que neste documento se acha condensado, fruto das escolhas e decisões financeiras, para a satisfação das necessidades dos administrados. Apenas nessa medida, pois pode acontecer que essa Administração extrapole as previsões orçamentais, socorrendo-se de mecanismos susceptíveis de encobrir certos movimentos, principalmente, ao nível das despesas. Aquela limitação verifica-se no momento da realização do gasto, que fica condicionado, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, pelos créditos orçamentais, constituindo estes, o sustentáculo e o “guarda-chuva” das operações de gasto.

28. A intervenção de poderes financeiros com origem em órgãos distintos, no domínio da orçamentação e decisão orçamental, acabaria por dotar esta actividade de uma boa dose de equilíbrio, não fora a verificação de algumas debilidades no exercício de partes desses poderes. Embora se assista à necessidade de instituir um verdadeiro processo orçamental, onde cada um destes poderes desempenha, a seu tempo, a função que lhes corresponde, haverá sempre que analisar o exercício dessas funções com verdadeiro sentido crítico. A reserva de iniciativa orçamental que assiste ao Executivo não irá mais além, se não contar com o acto de aprovação do órgão parlamentar, mas, também a execução do que tiver sido aprovado só adquire legitimação se for objecto de controlo por parte daqueles que representam os interesses dos cidadãos.

Esta relação entre poderes, no domínio orçamental, reflecte uma certa concepção do princípio da separação de poderes, que hoje deve ser observado e analisado à luz de cada Constituição concretamente considerada. É à luz desse entendimento, em concreto, que se assiste ao exercício de um poder de emenda parlamentar, mais acentuado nuns ordenamentos do que noutros, sendo que, onde ele mais se evidencia, quando a Constituição ou a legislação o permita, existe uma maior especialização no tratamento da proposta orçamental, pelas comissões cuja “*expertise*” confira uma melhor avaliação e uma aprovação mais consciente dessa

proposta orçamental. Parece que a ideia que sustenta o reforço do papel do Parlamento na avaliação das escolhas propostas pelo Governo, colhe mais aceitação do que aquela que propõe o afastamento do órgão parlamentar dessa avaliação, deixando que esta se reporte exclusivamente ao Governo, para não se comprometer, à partida, com a mesma, ao dar o seu beneplácito (o que muitas vezes faz sem questionar).

O exercício do poder de emenda, em sede de avaliação da proposta orçamental, pelo Parlamento, é um momento de excelência para o controlo dessa proposta, visando que o orçamento surja de modo mais transparente, principalmente, quando para esse poder de emenda contribua uma ampla divulgação e discussão da proposta orçamental, antes da sua aprovação.

29. Os requisitos que conformam a desorçamentação passaram a responder a exigências do maior intervencionismo do Estado na vida económica, pelo facto de este ter vindo a assumir tarefas de carácter empresarial, cuja capacidade de resposta à dinâmica das transformações dos fenómenos económicos e sociais, requer a adopção de técnicas de gestão, em voga no sector privado, senão mesmo a criação de entes assumindo formas e regendo-se por normas do Direito privado, e ao mesmo tempo que este fenómeno gerou mecanismos que colocaram os dinheiros públicos sob sua responsabilidade, à margem da fiscalização orçamental exercida pelo órgão de controlo político, já que esses fundos não integram a previsão orçamental.

O mecanismo da consolidação orçamental passou a ser utilizado, principalmente, durante a última década do século passado, para reduzir o défice público que demonstrou ser uma constante nos países da OCDE, desde a ocorrência do primeiro choque petrolífero na década de 70.

A consolidação orçamental tanto pode consistir num aumento de receitas como num corte de despesas, podendo uma e outra destas medidas serem consideradas impopulares pelos cidadãos eleitores. Normalmente, o aumento de receitas efectiva-se através de alterações à figura tributária do imposto, ou pela criação de um novo imposto ou pela subida da taxa de impostos já existentes. Do lado da despesa, os cortes incidem sobre as despesas correntes primárias.

A consolidação consiste num ajustamento da política orçamental, segundo o qual devem ser implementadas regras rigorosas para disciplinar, tanto a realização de despesas como a arrecadação de receitas que integram o Orçamento do Estado. Por

norma, o conjunto de regras subjacentes a um ajustamento orçamental deve adequar-se às instituições e aos sistemas políticos de cada país, o que significa dizer que não existe uma receita única para a consolidação orçamental.

Enquanto a consolidação orçamental, quando aplicada a uma situação concreta, visa promover a disciplina, a estabilidade e a transparência, a desorçamentação, ao admitir que volumes de dinheiros e de gastos públicos não se submetam aos ditames do Orçamento do Estado, contribui para que se processe o desvio a regras e princípios que são fundamentais para uma gestão financeira pública sã, subtraindo ainda do controlo político operações que a si deveriam estar subordinadas.

30. O revivescer do princípio do equilíbrio orçamental, como um marco revelador da sanidade da gestão orçamental, veio colocar-se com mais incidência a partir da altura em que se reconheceu que são nefastas para o crescimento económico sustentável, as políticas orçamentais que conduzam a défices orçamentais elevados, provoquem a acumulação de dívida pública, a manutenção de uma elevada carga fiscal, a instabilidade dos preços e redução das taxas de juro de longo prazo. Depois de ter atravessado um longo caminho, que se iniciou com mais propriedade durante o período liberal, este princípio foi sendo subestimado pelo seu contrário - o défice orçamental -, ao qual foi dada uma feição profilática em economias, passando por situações depressivas.

A necessidade de atingir maiores níveis de estabilidade económica e financeira, levou os Estado membros da União Europeia a traçar como um objectivo central das suas economias, a estabilidade orçamental, segundo a qual as contas públicas não devem apresentar-se em situação de défice, mas equilibradas ou próximas do excedente orçamental. Esta regra que veio a ganhar projecção, ao nível dos países da união, com a assinatura e ratificação dos documentos que compõem o Pacto de Estabilidade e Crescimento e com a sua assimilação nos ordenamentos jurídicos internos de cada Estado membro, contracena com as regras da transparência e da sinceridade orçamentais.

31. Mas o objectivo de estabilidade, transparência e sinceridade orçamentais não tem constituído apenas objecto de preocupação na União Europeia, pois também em África se têm assistido a experiências de integração regional, visando aquele e

outros objectivos. Ao analisarmos três experiências africanas de integração regional, a UEMOA, a CEMAC e a SADC, só relativamente às duas primeiras pudemos encontrar iniciativas que se aproximam dos passos que têm vindo a ser dados pela União Europeia. Pode mesmo afirmar-se que na UEMOA avulta um sem número de instrumentos jurídico-legais, que orientam os procedimentos com vista à integração dos Estado membros no sentido de obtenção de índices de convergência, também no domínio orçamental. Coube a esta organização a aprovação de um Pacto de Estabilidade, Crescimento e Transparência, em primeira-mão, para a promoção de todos estes vectores. É de particular realce a Directiva n.º2/2000/Cm/UEMOA, que apresentou uma definição de transparência, contendo, além disso normas sobre o quadro jurídico da transparência, a performance das administrações financeiras, a responsabilização das administrações financeiras, a moralização das finanças públicas e a integridade da informação respeitante às questões orçamentais. Porém, uma análise aos resultados de supervisão multilateral, à qual estão sujeitos os Estado membros, demonstra que existem ainda bastantes divergências, em termos do lento crescimento económico e que entre eles se denotam verdadeiras disparidades.

O caso da CEMAC, apesar de não se apresentar, ao nível da produção de instrumentos jurídicos, tão exultante quanto a anterior organização regional, não deixa de reflectir as tentativas que têm sido encetadas, para o estabelecimento de melhores índices de transparência orçamental, em cada um dos Estado membros integrantes. O processo de integração, segundo esta organização, foi perspectivado para um período de quinze anos, no final do qual, se julga ter sido atingida a harmonização das políticas de interesse comum para os diferentes Estado membros, das suas legislações, com vista ao estabelecimento de um desenvolvimento económico e social estável.

Os princípios consagrados nos Tratados e seus anexos, firmados no seio destas duas organizações, relativamente às questões orçamentais e de contabilidade pública, visam alcançar a disciplina no domínio orçamental e maior transparência na gestão dos recursos públicos. A absorção de tais princípios, pelos ordenamentos jurídicos dos Estado membros, não é o culminar de um processo, mas apenas o começo da linha para a harmonização de políticas comuns.

A SADC não se encontrando ao nível destas outras duas organizações regionais, no que se refere à harmonização de políticas orçamentais dos Estados que a integram, não deixa de ser mais um exemplo de integração na África subsaariana, que poderá futuramente dar os passos que já foram iniciados pelas outras duas

organizações nesse domínio. Por enquanto, debate-se ainda com questões na área da cooperação económica que se prendem com a liberalização do comércio entre os Estado membros.

Parte III
Orçamento do Estado e Transparência

32. A intervenção do Estado nas questões económicas e sociais desencadeou um movimento de despesas, que passou a envolver a gestão de recursos públicos de grande vulto, movimento que não foi acompanhado pela clareza de actuação daqueles que por deterem o poder de decisão, sobre as escolhas dos seus representados, deveriam a cada passo de lhes dar conta do modo como aqueles recursos públicos são aplicados.

Ao lado da pouca satisfação que tem sido dada às necessidades públicas, num Estado que se assume como protector do cidadão, parece ser chegada a altura de exigir que os poderes públicos procedam a uma maior divulgação de como e onde gastam os recursos públicos, como forma de permitir, que as decisões que venham a tomar não sejam uma mera convicção do que corresponde às preferências dos cidadãos, mas uma sua certeza, abrindo a estes as "portas" para o acompanhamento e questionamento daquelas decisões.

A preocupação relativa à nebulosidade na tomada de decisões financeiras, à falta de clareza na execução dos orçamentos estaduais e à ausência e debilidade do controlo sobre essa execução, têm constituído um forte motivo de reflexão, tanto para organizações internacionais e regionais, como para os Estados e a massa anónima que compõe os seus habitantes. Vem-se assistindo ao desenvolvimento de regras de conduta que visam disciplinar a gestão financeira e orçamental, mas também torná-la mais transparente aos olhos e para benefício de todos. O Fundo Monetário Internacional editou um Código consagrando um conjunto de regras sobre clareza no exercício de funções públicas e responsabilização correspondente, sobre disponibilidade na prestação de informação e abertura no processo orçamental. A OCDE editou também as regras conhecidas como as "melhores práticas para a transparência orçamental". Ao lado destas organizações internacionais tem sido elaborada extensa doutrina sobre a transparência financeira e orçamental.

33. A democracia, enquanto ideal, tratando-se de um processo dinâmico, próprio de uma sociedade aberta e activa constitui-se como condição do livre exercício de direitos constitucionalmente consagrados, pelos cidadãos, de modo a que possam participar de forma crítica no processo político, sem sofrerem discriminações de qualquer tipo. Do ideal democrático fazem parte noções, tais como, a igualdade de direitos civis e políticos, a participação pública, a transparência do poder político, cuja concretização, está longe de se verificar, dando-se, assim razão às promessas não cumpridas "bobbioanas".

Actualmente os processos democráticos são dominados pelo papel que os partidos políticos desenvolvem, pelo que a escolha daqueles que vão integrar os órgãos de decisão política, não se concebe, fora desses partidos políticos. Por isso se diz que se está perante uma "democracia de partidos". O funcionamento deste tipo de democracia foi objecto de críticas, por parte de Joseph Schumpeter e Anthony Downs.

34. Em África o conceito de democracia e a sua concretização são ainda incipientes, não só pela juventude das nações (esta já não justifica tudo, nem convence ninguém), mas acima de tudo pela tónica que é dada a quem se encontra na sua liderança para a necessidade de acumulação de fortunas, na construção de elites.

35. A transparência aplicada à governação representa um aspecto fundamental do desenvolvimento da democracia e também do exercício de todos os poderes públicos, sendo que na sua ausência a boa governação, a participação e a responsabilização ao serem obstruídas, acabam por ser sobrepostas pela corrupção e pela ineficiência. Além disso, a ausência de transparência por parte dos governantes e suas Administrações Públicas faz surgir a dúvida nos cidadãos, no que se refere à sua governação, criando a desconfiança e o descrédito, razão porque se tem assistido a fortes movimentos de abstenção, em época de eleições, um pouco por todo o lado.

36. O acesso à informação pública constitui um elemento de grande importância para o exercício da acção pública e ainda um bom sintoma de que os valores democráticos são preservados e aplicados. Se o público puder entender o que faz o seu Governo e as razões porque o faz, maior será o grau de confiança que nele é depositado e bem como nas suas instituições. No entanto, o direito de acesso à

informação pelos cidadãos, é bastante díspare quer do ponto de vista formal, quer do ponto de vista da aplicação prática de normas, nos ordenamentos jurídicos da actualidade. A cultura do segredo, que caracteriza diversas ordens jurídicas, dificulta a transparência na gestão, porque dá voz, entre outros aspectos, à burocracia, ao autoritarismo, à centralização da informação e do conhecimento e ao receio de contestação.

37. No universo das finanças públicas mundiais têm-se levantado vozes, fazendo apelos à transparência, à participação, à prestação de contas e à responsabilização, por parte daqueles que estão incumbidos de gerir a coisa pública. O continente africano não tem sido alheio a esses clamores, onde nos últimos anos têm sido compilados estudos sobre estas matérias, no domínio orçamental. O seu resultado vem demonstrando, no cômputo geral, que tanto do ponto de vista legislativo, como do exercício de poderes pelos órgãos de soberania, e da capacidade de debate da sociedade civil, se assiste a um conjunto de fragilidades, que tornam o princípio da transparência com um âmbito de aplicação muito longe de ser o ideal.

38. Da análise que fomos fazendo, constatámos que a vontade política é tanto fundamental para a implantação da transparência na gestão dos recursos públicos, e mais particularmente na gestão orçamental, como no combate à corrupção.

39. Ligada à questão da transparência, à sua falta ou à necessidade dela, está o fenómeno multifacetado da corrupção, por abarcar domínios como o político, social, económico e institucional. Este fenómeno aparece e passa a tomar um lugar bastante visível, tanto em sociedades do mundo em vias de desenvolvimento, como em sociedades economicamente mais desenvolvidas. O seu surgimento deve-se à interacção entre o sector público e o sector privado, sempre que dela resulte um aproveitamento, a título pessoal, dos agentes do primeiro, em consequência do exercício da autoridade destes, sobre os agentes do sector privado.

O grau de periculosidade deste fenómeno é de tal monta, pelo risco de implantação e enraizamento que apresenta, que organizações internacionais, regionais e os próprios Estados têm, pelo menos, ao nível formal procurado criar mecanismos para o seu combate. Disso são exemplo as várias convenções e protocolos que têm sido celebrados, como é o caso da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção,

de 31 de Outubro de 2003, da Convenção da União Africana sobre a Prevenção e a Luta contra a Corrupção, de 12 de Julho de 2003, do Protocolo da SADC contra a Corrupção, de 14 de Agosto de 2001 e as normas internas de cada Estado membro dessas organizações.

40. Podendo atribuir-se a corrupção a várias causas, nada obsta a que elas se filiem numa matriz comum, que poderá partir da aposta por uma concepção da vida materialista e materializante, onde a acumulação de dinheiro fácil e mesmo em abundância, a posição social e a ostentação ocupam um papel de destaque.

Tem-se considerado a corrupção um fenómeno nocivo, que põe em causa a eficácia económica e a equidade social, pois mina os objectivos de desenvolvimento económico e social e priva os cidadãos mais carenciados de beneficiarem de serviços públicos, por não estarem em condições de fazer pagamentos "por fora".

41. Para nós, e pelo que temos podido constatar, a corrupção representa um factor de adiamento do crescimento económico, mas também contribui para o aumento das despesas públicas, quando é o erário público que suporta negócios, que não chegam a realizar-se ou que se realizam por valor inferior ao que lhe é imputado, mas também para a diminuição das receitas públicas, quando se verificam casos flagrantes de evasão fiscal. A utilização dos fundos públicos em benefício pessoal, por funcionários superiores do Estado e a aceitação de subornos e a prática da extorsão, fragilizam as instituições e conduzem ao seu descrédito.

42. Nos países em vias de desenvolvimento, a ineficiência dos serviços, devido aos fracos investimentos que se fazem na educação e na formação das populações, os baixos salários pagos aos servidores do Estado e o ambiente de pobreza geral constituem incentivos a que se desenvolvam elevados níveis de corrupção.

43. A ocorrência de casos de corrupção no processo orçamental verifica-se com maior incidência, nomeadamente nos seguintes casos: quando os servidores do Estado actuam através de condutas ardilosas e em segredo, quando os actos de corrupção não são punidos ou são punidos de forma ligeira, quando esses servidores

gozam de poder discricionário na tomada de decisões e/ou detêm o monopólio do poder de decisão e quando não estão sujeitos a um processo de prestação de contas.

Os órgãos de controlo externo, o Tribunal de Contas ou o Auditor-Geral e o Parlamento jogam um papel relevante na luta contra a corrupção, no domínio da orçamentação. Os primeiros, actuando como supervisores da integridade financeira pública e da veracidade das informações que lhes são prestadas, constituem um meio efectivo para promover a transparência e abertura das operações executadas pelos Governos. O segundo tem a responsabilidade de avaliação e o sancionamento dos resultados da execução do orçamento, ao serem-lhe submetidas pelo Governo as contas públicas.

44. Ora, pelo que pudemos observar e analisar, a transparência orçamental constitui um forte desafio para os Governos e suas Administrações, principalmente aqueles que contrapesam o ideal e o *modus operandi* democrático com poder/autoridade/ostentação *versus* pobreza. A transparência no processo orçamental dependerá dos investimentos que se façam nas pessoas que nele participam, quer apertando os circuitos de responsabilização, quer conferindo-lhe condições monetário-financeiras mais estáveis, quer retirando-lhes o exercício de poderes discricionários absolutos e sem controlo, como ainda apertando o controlo das várias fases desse processo. A tudo isso acresce ainda o investimento que se deve fazer na educação dos cidadãos, de modo a sensibilizá-los para as questões financeiras e poder lançá-los no debate sobre a utilização dos dinheiros de que são, em parte, privados.

45. No estabelecimento da correlação entre pobreza e corrupção tem-se defendido, que não existe uma conexão directa entre estes dois fenómenos. Existem dois modelos segundo os quais esta conexão se pode determinar: o modelo económico e o modelo de governação. Segundo o primeiro, a corrupção é inversamente proporcional ao crescimento económico, na medida em que a corrupção faz diminuir o investimento, distorce os mercados, reduz a produtividade e cria maiores desigualdades no rendimento. Ao provocar esse retrocesso no crescimento económico, arrasta consigo o aumento dos níveis de pobreza. De acordo com o segundo modelo, a corrupção reduz a capacidade de governação, acelerando em consequência a propensão para o aumento da pobreza.

46. Nos países pobres, um programa de combate à pobreza não pode constituir uma cláusula de excepção nos orçamentos nacionais, mas sim, a regra, e só poderá compreender-se que assim aconteça, pelo facto de nesses países nem sempre ser dada verdadeira atenção à necessidade do seu alívio.

Além disso, este tipo de programas deve inserir uma vertente de combate à corrupção, uma vez que esta promove a distribuição injusta do rendimento e bem assim, o uso precário dos recursos.

47. Muito se tem escrito ultimamente sobre transparência e sobre corrupção, mas muito continuará a escrever-se, porque são dois sinais contrários de uma mesma realidade, com fins diferentes, uma voltada para o desenvolvimento de interesses que se dirigem ao bem comum (qualquer que seja a noção que lhe seja atribuída, sendo certo que este conceito não acoberta todos os cidadãos, devendo ser entendido, segundo os padrões de valores de uma relativa moralidade e exigidos pela maioria da sociedade humana, como tal), a outra orientada para interesses de alguns, que embora, também façam ou devam fazer parte do bem comum, dão mais valor às suas escolhas e preferências individuais.

48. Nos movimentos reformadores que se apregoam é importante que se considere, o atraso cultural dos cidadãos, que embora não escape aos proponentes dessas reformas, nem sempre é observado como um aspecto importante, baseando-se este na falta de instrução, de formação de saúde, de rendimentos por mínimos que sejam, para fazer sair os visados do marasmo em que se encontram, conformados com a sua (pouca) sorte. Seria para isso que deveriam servir os poucos recursos que os países, principalmente, os do continente africano detêm, aos invés de os canalizarem para projectos quantas vezes megalómanos, que apenas aproveitam certas elites, cujos interesses nem sempre se encontram situados no interior dos próprios países em que vivem, de modo a retirarem, o que deveria ficar por lá, para benefício dos próprios países e suas populações carenciadas.

Muitas vezes confunde-se atraso cultural com analfabetismo, quando este é apenas um dos factores desse atraso cultural. Os movimentos de alfabetização contam mais para as estatísticas, porque quando avaliados não têm a representatividade, nem expressão desejadas, para efeitos de um efectivo crescimento económico.

O debate e a contestação só são possíveis em meios onde os cidadãos têm as suas necessidades básicas satisfeitas.

49. Por isso, os orçamentos nacionais deveriam ter uma componente humanizante mais forte e pela qual os Parlamentos se deveriam bater, por terem uma grande responsabilidade na dinamização e controlo dos programas governamentais, mas que apesar de tudo não chega a ser exercida. Existe um ambiente de grande cinismo em relação ao cidadão, que não é contrabalançado com o verdadeiro papel que os órgãos de soberania vocacionados para o controlo desempenham. Feitas as contas, o “mau da fita” acaba por ser sempre o cidadão anónimo, que de tanto ser ostracizado, até perde a voz ou nunca chega a ganhar espaço para deixar ouvir a voz que nunca teve a oportunidade de exprimir.

50. A parte final da dissertação foi dedicada a um trabalho de análise e avaliação do estado das finanças públicas angolanas, mas também ao estabelecimento de propostas concretas ao quadro jurídico-legal vigente em Angola, neste domínio, tendo começado pelo texto constitucional, ao qual faltam disposições que orientem a actividade e gestão financeira pública, num sentido que consideramos que deveria ser mais transparente.

A nossa atenção voltou-se também para diplomas como a Lei-Quadro do Orçamento do Estado, em vigor, mas cuja alteração se impõe por se encontrar, de algum modo desajustada. A ausência de uma Lei sobre as Bases da Administração Financeira, a que poderá suceder-se uma Lei sobre Contabilidade Pública, conduz a que matérias, como a autonomia financeira de várias unidades orçamentais surja de modo algo confuso. O fenómeno da corrupção, se tomado como algo a combater, terá de ver reforçado o quadro legal, quer do ponto de vista orgânico, como substantivo e processual.

Luanda, 21 de Agosto de 2008.

Índice Bibliográfico

AAVV - *As Finanças Públicas no Parlamento Português. Estudos Preliminares*, Lisboa, Assembleia da República, Afrontamento, 2001.

AAVV – *As Reformas Fiscais Africanas*, Fim de Século, 1998.

AAVV – *Budget Transparency and Participation*, *Nine African Case Studies II*, Ed. Maritt Claassens e Albert van Zyl, Idasa, 2005.

Abdourhamane, Boubacar Issa e Crouzel, Ivan – *Étude Comparative des Systémes Budgétaires de la France et des Pays de l'Afrique Francophone*, editado por Maritt Claassens, 2004.

Acosta, Eugénio Simon – *Los Princípios del Benefício Capacidade Económica y Provocación de Costes y los Tributos Própios Municipales, in* A Problemática da Tributação Local, Seminário Internacional, MPAT, Coimbra, 1989.

Alesina, Albert e Perotti, Roberto – *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomics Effects*, W.P. n.º5730, National Bureau of Economic Research, Agosto, 1996.

Almeida, Isabel Seixas - *Princípios e Regras Orçamentais (Perspectiva do Tribunal Constitucional)*, Relatório de mestrado, Faculdade de Direito de Lisboa, 1994.

Alvarenga, Teresa P. F. Kol de – *Do Conteúdo da Lei do Orçamento*, Relatório do Seminário de Mestrado de Direito Financeiro, ano lectivo 1988/89.

Alvarez, Javier Lasarte e Martínez, Francisco Adame – *Les Lois Budgétaires du Royaume d'Espagne*, Revue Française de Finances Publiques, n.º79, 2002.

Alves da Rocha, Manuel José – *Os Limites do Crescimento Económico em Angola, As Fronteiras entre o Possível e o Desejável*, LAC/Executive Center, 2001.

- *Angola, Estabilização, Reformas e Desenvolvimento*, LAC, 1999.

- *Finanças Públicas*, Universidade Católica de Angola, Faculdade de Economia e Gestão, Centro de Estudos e Investigação Científica, 2006.

Amador, Olívio Mota – *A Estabilidade Orçamental e os Poderes do Ministro das Finanças*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Da Outorga de Autonomia Financeira a Organismos da Administração Central (A Vulnerabilidade da Autonomia Financeira), in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João Lumbrales, 2000.

Amaral, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*, Vol I, Almedina, 1995.

- *Curso de Direito Administrativo, Vol I e II*, 2.ª edição, Almedina, 2006.

Amselek, Paul – *Le Budget de l'État et le Parlement sous la V.e République*, Revue de Droit Public & de la Science Politique en France et à l'Étranger, numéro special coordonné par: Jeam Michel Blanquer e outros, L.G.D.J., 1999.

Anderson, Barry – *The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation*, Edited by Ricardo Pelizzo, Rick Stapenhurst and David Olson, World Bank Institute, 2005.

Ardagna, Silvia – *Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why*, European Economic Review, n.º48, 2004.

Aronson, J. Richard – *Public Finance*, Mcgraw-Hill Book Company, New York, 1985.

Banisar, David – *Freedom of Information around the World 2006, a Global Survey of Acess to Government Information Laws*, Privacy International.

Baptista, Eduardo Correia – *A Soberania Popular em Direito Constitucional*, in Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol. I, Coimbra Editora, 1996.

Baranger, Denis – *La Tradition du Contrôle Budgétaire en Grand-Bretagne*, RFFP, n.º86, Avril 2004.

Barbosa de Melo, António e Porto, Manuel Lopes – *A Regra da Anualidade na Contabilidade Pública Portuguesa*, in BFDC, Volume Comemorativo, Coimbra, 2003.

Basson, Dion e Viljoen, Henning – *South African Constitutional Law*, Juta & Co, Ltd, Cape Town, 1988.

Batty, Roger – *Anti-Corruption Institutions and Practice in Southern Africa*, in Report adopted by Regional Seminar on Anti-Corruption Investigating Strategies with Particular Regard to Drug Control fro SADC Member States, 23-26 de Outubro de 2001.

Bellver, Ana e Kaufmann, Daniel – *Transparenting Transparency*, Inicial Empirics and Policy Applications, Banco Mundial, 2005.

Bhorat, Haroon, Hanival, Stephen e Kanbur, Ravi – *Poverty, Trade and Growth in Sub-Saharian Africa: Introduction to the Special Issue*, Journal of African Economies, Volume 15, número 4, Dezembro, 2006.

Blanchet, Didier – *Social Expenditure and Fiscal Sustainability: the Case of France*, Department of Global Economic Studies, INSEE.

Boakye, Louis – *The State of Governance in Ghana*, in Perspectives on African Governance, editado por Lindlyn Chiwandamira e Maurice Makanda, Idasa, Fredskopset, 2005-2006.

Bonnet, Jacques – *L'Évolution du Contrôle par la Cour des Comptes de l'Éxecution du Budget de l'État*, RFFP, n.º59, 1997.

Botes, P.S. e outros – *Public Administration and Management, a Guide to Central, Regional and Municipal Administration and Management*, Kegiso Tertiary, 1995.

Bouvier, Michel – *Les Répresentations Théoriques de l'Équilibre Budgétaire: Essai sur la Vanité d'un Principe*, in L'Équilibre Budgétaire, direction de Lucile Talineau, Economica, 1994.

Bouvier, Michel, Esclassan, Marie-Christine e Lassale, Jean-Pierre – *Finances Publiques (Manuel)*, LGDJ, 3.e édition, 1996.

Bowen, W. G., Davis, R. G. e Kopf, D. H. – *A Burden on Future Generations?*, in Public Finance, editado por R.W.Hongthorn, Penguin Books, 1970.

- *The Distribution of the Debt Burden: a Reply, in Public Finance*, editado por R.W.Hongthorn, Penguin Books, 1970.

Bravo, Jacques – *La RCB et le Management de l'État*, Revue de Science Financière, Tomo 64, Schmidt Periodicals GmbH, 1972, reimpressão, 2008.

Brito, Carlos Ayres de – *A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas*, in Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Ano XXI, n.º2, 2003.

Bronchi, Chiara – *The Efectiveness of Public Expenditure in Portugal*, Economics Department Working Papers no.349, Feb.2003, http://www.oecd,org/eco .

Buchanan, James – *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, Capítulo 10, sítio da internet: www.econlib.org/library/Buchanan .

Cabral de Moncada, Luís S. – *Lei e Regulamento*, Coimbra Editora, 2002.

- *Perspectivas do Novo Direito Orçamental Português*, Coimbra Editora, Limitada, 1984.

Cabral, Nazaré da Costa – *Programação e Decisão Orçamental. Da Racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica*, Teses, Almedina, 2007.

- *O Orçamento da Segurança Social. Enquadramento da Situação Financeira do Sistema de Segurança Social*, Cadernos IDEFF, n.º3, Almedina, 2005.

Cadilhe, Miguel – *Portugal e o novo Pacto de Estabilidade e Crescimento*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

- *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas*, "O Economista", Anuário da Economia Portuguesa, 1997.

Caetano, Marcello – *Manual de Direito Administrativo, Vol I*, 10.ª ed., Almedina, 9.ª reimpressão, 2008.

- *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6.ª edição, Vol.II, Coimbra 1972.

Campelo, Valmir – *O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, in Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Ano XXI, n.º2, 2003.

Campos, Germán J. Bidart – *La Democracia Social en la Constitución Portuguesa (1976-1996)*, in Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol. I, Coimbra Editora, 1996.

Canotilho, José Joaquim Gomes – *A Lei do Orçamento na Teoria da Lei*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor J.J. Teixeira Ribeiro, BFDC, Vol.II, 1979.

– *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª edição, Almedina 2002.

Canotilho, José Joaquim Gomes e Moreira, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. Único, 3.ª edição, 1992.

- *Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol.I*, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2008.

Capela, José – *Imposto de Palhota e a Introdução do Modo de Produção Capitalista nas Colónias*, Afrontamento, Porto, Maio de 1977.

Carcelle, P. e Mas, G. – *Le Champ d'Application de l'Initiative Parlementaire,* La Revue Administrative, n.º 67, Jan/Fév. 1959.

- *Les Pouvoirs du Parlement en Matière Financière*, La Revue Administrative, n.º121, Jan./Fév., 1968.

Carmo, João Franco do - *A Desorçamentação nas Operações de Tesouraria e a Constituição Orçamental Vigente*, Relatório de Mestrado, 1989.

Chetwynd, Eric e Frances e Spector, Bertram – *Corruption and Poverty: a Review of Recent Literature*, Management Systems International, Washington, DC, Janeiro de 2003.

Chevauchez, Benoît – *Corruption et Gestion Publique*, RFFP, n.º69, Mars 2000.

Cloete, J.J. – *Public Administration and Management*, J.L. van Schaik Academic, 1995.

Conceição, Lourenço Mendes da – *Breves Reflexões sobre a Administração Financeira do Ultramar*, Luanda, 1961.

Corr, Rohey Sey – *Abertura do Processo Orçamental: Experiência da Gâmbia,* Pró-Poor Advocacy Group, Agosto, 2003.

Correia, Lia Olema F.V.J. – *O Dever de Boa Gestão e a Responsabilidade Financeira*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Cosciani, Cesare – *Scienza delle Finanze,* Utet-Libreria, 2003.

Costa, A. Carvalhal e Torres, Maria do Rosário – *Controlo e Avaliação da Gestão Pública*, Editora Rei dos Livros, 1996.

Costa, José Manuel Cardoso da - *Sobre as Autorizações Legislativas da Lei do Orçamento*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor J.J. Teixeira Ribeiro, BFDC, Vol. III, 1979.

Cowden, J.W. – *Holmes' Local Government Finance in South Africa*, segunda edição, Durban, Butterworths, 1969.

Crespo, Milagros Garcia – *Los Costes de la Estabilidad Presupuestaria*, in Revista Española de Control Externo, Vol. V, Janeiro 2003, n.º13.

Cunha, Ernesto – *Estabilidade e Crescimento: os Dilemas das Políticas de Consolidação Orçamental e os Dasafios dos Tribunais de Contas no Século XXI*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Cunha, Jorge Correia e Braz, Cláudia Rodrigues – *Public Expenditure and Fiscal Consolidation in Portugal*, OECD Journal, Volume 6, n.º4, 2006.

Cunha, Paulo Pitta e – *A União Monetária e o Pacto de Estabilidade*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João Lumbrales, Coimbra Editora, 2000.

D'Atena, António – *Il Princípio Democrático nei Sistema del Principi Costituzionali*, in Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol.I, Coimbra Editora, 1996.

Dautry, Philippe e Lamy, Philippe – *Le Contrôle de la Gestion Publique par la Cour des Comptes et par le Parlement; Concurrente ou Complémentarité?*, RFFP, n.º80, Décembre 2002.

Deruel, François – *Finances Publiques, Budget et Pouvoir Financier*, 12.e edition, Dalloz, 1996.

Dialla, Basga Emile, *La Lutte Anti-Corruption: l'Expérience des Pays d'Asie du Sud-Est,* Afrique et Développment, Vol.XXXI, No. I, 2005, p.p.118-149. Conseil pour le Development de la Recherche en Sciences Socials en Afrique, 2006 (ISSN 0850-3907)

Dias Garcia, Maria Glória Ferreira Pinto – A Constituição e Construção da Democracia, in Perspectivas Consitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol. II, Coimbra Editora, 1997.

Dommel, Daniel – *Corruption: le Constat*, RFFP, n.º 69, Mars 2000.

Douat, Étienne – *Finances Publiques, Finances Communautaires, Nationales, Sociales et Locales*, Thémis, Droit Publique, PUF, 1999.

Doudjidingao, Antoine – *L'Impact du Cadrage Macroéconomique sur l'Allocation des Ressources à la Lutte contre la Pouvreté au Tchad*, sítio na internet: www.openbudgetindex.org .

Dourado, Ana Paula – *O Princípio da Legalidade Fiscal. Tipicidade, Conceitos Jurídicos Indeterminados e Margem de Livre Apreciação*, Teses, Almedina, 2007.

\- *O Princípio da Legalidade Fiscal na Constituição Portuguesa*, in Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição, 1976, Vol.II, Coimbra Editora, 1997.

Draman, Rasheed – *Poverty and Conflict in Africa: Explaning a Complex Relationship*, Experts Group on Africa-Canada Parliamentary Strengthening Program, Addis Ababa, May 19-23, 2003.

Duarte, Tiago – *Paul Laband e a Crise Orçamental Prussiana*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

- *A Lei por Detrás do Orçamento, a Questão Constitucional da Lei do Orçamento*, Almedina, 2007.

Dupeyroux, Henri – Sur la Généralité de la Loi, *in Mélanges*, R. Carré de Malberg, Librairie de Recueil Sirey, Paris, 1933.

Duprat, Jean Pierre – *La Debudgétisation*, Revue de Science Financière, ano 64, 1972.

Dussart, Vincent – *L'Autonomie Financière des Pouvoirs Publiques Constitutionels*, CRNS Éditions, Paris, 2000.

Duverger, Maurice – *Finances Publiques*, PUF, 1979

Dye, Kenneth M. e Stapenhurst, Rick – *Pillars of Integrity: the Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, the Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

Eberlei, Walter e Führmann, Bettina – *Fighting Poverty and Corruption*, Integrating the Fight against Corruption into the PRS Process – Analysis and Recommendations for Development Cooperation, Deutsche Gesellschaft für Technische Zuzammenarbeit (GTZ) GmbH, commissioned by Federal Ministry for Economic Cooperation and Devlopement, Eschborn, 2004.

Eisenmann, Charles – *L' «Esprit des Lois» et la Séparation des Pouvoirs*, in *Mélanges*, R.Carré de Malberg, Librairie de Recueil Sirey, Paris, 1933.

Empoli, Domenico da, Loanna, Paolo de e Vegas, Giuseppe – *Il Bilancio dello Stato, La Finanza Pubblica tra Governo e Parlamento*, 4.ª edição revista e ampliada, Il Sole 24 Ore, 2005.

Esclassan, Marie-Christine – *Les Évolutions de la Place de la Cour des Comptes dans le Processus de Decisión Budgétaire*, RFFP, n.º59, 1997.

- *Les Effects de la Construction Européene sur le Pouvoir Budgétaire des États Membres: le Cas de la France*, LGDJ, in RFFP, n.º68, Dezembro 1999.

Estorninho, Maria João – *A Fuga para o Direito Privado. Contributo para o Estudo da Actividade de Direito Privado da Administração Pública*, Colecção Teses, Almedina, 1999.

Faveiro, Vítor – *O Estatuto do Contribuinte. A Pessoa do Contribuinte no Estado Social de Direito*, Coimbra Editora, 2002.

Ferreira, Eduardo Hintze da Paz - *Ensinar Finanças Públicas na Faculdade de Direito*, Relatório sobre o Programa, Conteúdo e Métodos de Ensino da Disciplina, Lisboa, 2004.

- *Os Tribunais e o Controlo dos Dinheiros Públicos*, in Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues, Vol. 2, 2001.

- *Da Dívida Pública e da Garantia dos Credores do Estado*, Colecção Teses, Almedina, 1995.

Fischer, Gene – *The Role of Cost-Utility Analysis*, in David Novick, Program Budgeting: a System Approach to Management, edited by Fremon J. Lyden & Ernest G. Miller, Merkham Publishing Company, Chicago, 1972.

Flizot, Stéphanie - *La Cour des Comptes Italienne*, RFFP, n.º61, 1998.

Florini, Ann M. – *Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency*, documento preparado para a Conferência annual dobre o Desenvolvimento do Banco Mundial, 1999.

Földes, Bela – *Finanzwissenschaft*, zweit, neubearbeitete Auflage, Jena, Verlag von Gustav Fischer, 1927.

Fölscher, Alta, Krafchick, Warren e Shapiro, Isaac – *Transparency and Participation in the Budget Process*, South Africa: a country report, Idasa, Dezembro, 2000, http://www.idasa.org.za/final/publications/bis-transparency-full.htm.

Fonseca, Fátima – *Envolvimento dos Cidadãos nas Políticas da Administração Local*, in Ética e Administração, AAVV, Celta Editora, 2003.

Fonseca, Rui Guerra da – *Comentário à Constituição Portuguesa, II Volume*, Paulo Otero (coord.), Centro de Investigação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Almedina, Maio, 2008.

Fontes, José – *Do Controlo Parlamentar da Administração Pública*, Edição Cosmos/Assembleia da República, 1999.

Forestiere, Carolyn e Pelizzo, Ricardo – *Does the Parliament Make a Difference? The Role of the Italian Parliament in Financial Policy*, Edited by Ricardo Pelizzo, Rick Stapenhurst and David Olson, World Bank Institute, 2005.

Forsthoff, Ernest – *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, dritte Auflage, 1967, W. Kholhammer Verlag, Stuttgart, Berlin.

Forte, Francesco, *Government Poilicies and the Budget Process*, in *Governance, Corruption, and Public Financial Management*, Seminar on Public Financial Management and Accountability, World Conference on Governance, Manila 1999, www.adb.org/documents/conference .

Fosu, Augustin, Bates, Robert e Hoeffler – *Institutions, Governance and Economic Development in Africa: an Overview*, African Economic Research Consortium, Plenary Session, Dezembro 2003, Volume 15, Suplemento 1, 2006.

Gabdebbo, Oshuma – *Nigeria*, in Budget Transparency and Participation, Nine African Case Studies, II, Ed. Maritt Claassens e Albert van Zyl, Idasa, 2005.

Gameiro, António Ribeiro – *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*, Almedina, 2004.

Garcia, Emerson – *A Corrupção. Uma Visão Jurídico-Sociológica*, in Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Ano XXII, n.º2, 2004.

García, José Pascual – *Seguimiento y Control de la Estabilidad Presupuestaria*, in Revista Española de Control Externo, Vo. V, Janeiro 2003, n.º13.

Garrett, Elizabeth e Vermeule, Adrian – *Transparency in the Budget Process*, University of Southern California, Law School, 2006.

Garrido, Maria Dolores Piña – *La Presupuestación por Programas y el Control Interno da Economia Eficácia y Eficiência en España*, Tecnos, Universidad Pública de Navarra, 1998.

Gaudemet, Paul Marie e Molinier, Joel – *Finances Publiques, Politique Financière, Budget-Trésor*, 4.e édition, ISBN: 2-7076-0279-5.

Geda, Alemayehu e Kebret, Haile – *Regional Economic Integration in Africa: A Review of Problems and Prospects with a Case Study of COMESA,* Journal of African Economies, Vol.17, n.o 3, June, 2008.

Giacomoni, James – *Orçamento Público*, Atlas, 3.ª edição revista e actualizada de acordo com a nova Constituição, 1989.

Gilbert, Guy – *La Contribution des Politiques Budgétaires à la Réalisation de l'Équilibre Macroéconomique*, LGDJ, in RFFP, n.º68, Dezembro 1999.

Gildenhuys, JSH – *Public Financial Management,* J.L. van Schaik, 1993.

Glynn, Patrick, Kabrin, Stephen J. e Naím, Moisés – *The Globalization of Corruption*, Institute for Internacional Economics, http://www.iie.com .

Godinho, Sónia – *Para um Equilíbrio da União Económica e Monetária – Repensar o Pacto de Estabilidade e Crescimento ou o Próprio Modelo Económico de Maastricht?* in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Gomes, João Salis – *A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade*, in Ética e Administração, AAVV, Celta Editora, 2003.

Gonçalves, Pedro António Pimenta da Costa – *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Teses, Almedina, 2008.

Goredema, Charles – *Legislating Against Corruption in Southern African Development Community, Na Analytic Comparison of Current and Proposed Legislation and the SADC Protocol Against Corruption*, in Report adopted by Regional Seminar on Anti-Corruption Investigating Strategies with Particular Regard to Drug Control for SADC Member States, 23-26 Outubro de 2001.

Graziani, Augusto – *Instituzioni de Scienza delle Finanze*, Seconda edizione rifatta, Fratelli Boca Editori, Torino, 1911.

Gray, Cheryl W. e Kaufmann, Daniel – *Corrupción y Desarrollo*, Finanzas & Desarrollo, Marzo de 1998.

Guerra, José Armando Morais – *Direito da Economia Angolana,* Escher, 1994.

Guichard, Stéphanie, Kennedy, Mike, Wungel, Echkard e André, Christophe – *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*, Economics Department W.P. n.º553, Maio, 2007.

Gupta, Sanjeev, Clements, Benedit, Baldaci, Emanuele e Mules-Granados, Carlos – *Expenditure Composition, Fiscal Adjustment and Growth in Law-Income Countries*, FMI, WP, 2002.

Hagen, Jürgen von – *Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan*, Discussion Paper n.º147, Institut für Internationale Wirtschaftpolitik, University of Bonn, Junho, 2006.

Hameed, Farhan – *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF, WP/05/225, Dezembro, 2005.

Hatchard, John – *Review of the Prevention and Combating of Corruption Bill 2007 of the United Republic of Tanzania*, The Open University, Março de 2007.

Heilbrunn, John R. – *Anti-Corruption Commisions, Panacea or Red Medicine to Fight Corruption?* World Bank Institute, 2004.

Henriksson, Jen – *Ten Lessons about Budget Consolidation*, Bruegel Essay and Lecture Series, 2007.

Herming, Richard e Kell, Michael – *Promoting Fiscal Responsability: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorithies*, apresentado no Banco de Itália, 3.º "workshop" sobre Regras Fiscais, Perugia, Fevereiro de 2001.

Herzberg, Carsten e Sintomer, Yves – *Les Budgets Participatifs Allemands: une Contribution à la Modernisation de l'Administration Publique?*, juillet-septembre, 2007.

Hertzog, Robert – *Pour une Présentation Unifiée de l'Équilibre – et des Déficits – dans les Budgets Publics*, in L'Équilibre Budgétaire, direction de Lucilie Talineau, Economica, 1994.

- *La Mutation des Finances Publiques: Manifeste pour une Discipline Rejeunie! Les Mutations des Finances* Publiques, R.F.F.P., n.º79, Stembro 2002.

– *Les Pouvoirs Financiers du Parlement,* Revue du Droit Publique & de la Science Politique en France et à l'Étranger, numéro special coordonné par Xavier Robert.

Heyns, J. van der S. – *The South African Budget, an Exposition of its Structure and Conceptual Framework*, Occasional Paper, n.º13, Economic Research Unit, University of Ntal, Durban, 1982.

Hyman, David N. – *Public Finance*, *A Contemporary Application of Theory to Policy*, seventh edition, Thomson, South-Western, 2002.

Ibriga, L. M. e Meyer, P. – *La Place du Droit Communautaire-UEMOA dans le Droit Interne des États Membres*, Revue Burkinabé de Droit, Vol.37, n.º1, 2000.

Indira, A. – *Budget as an Instrument to Transparency*, National Centre for Advocay Studies, http://www.ncasindia.org .

Ingrosso, Gustavo – *Diritto Finanziario*, Seconda Edizione Riveduta, Ed. Aggiornatta, Napoli, 1956.

Isaksen, Jan – *The Budget Process and Corruption*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, CMI, 2005.

Iureste, Jose Maria Lozano – *Introduccion a la Teoria del Pressupuesto*, Instituto de Estúdios Fiscales, Madrid, 1983.

Jayawickrama, Nihal – *Transparency and Accountability for Public Financial Integrity*, in *Governance Corruption and Public Financial Management,*

Jellinek, George – *Teoria General del Estado*, Editorial Albatros, 1981.

\- *Gsetz und Verordnung, Staatsrechtliche Untersuchungen auf Rechtsgeschichtlicher und Rechtsvergleichender*, Neudbruck der Ausgabe Freibur, 1964.

Jesch, Dietrich – *Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmässigkeitsprinzipes*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 2.ª edição, Tübingen, 1968.

\- *Ley y Administración. Estudio de la Evolucion del Principio de Legalidade*, Instituto Estúdios Administrativos, Madrid.

Jèze, Gaston – *Cours de Finances Publiques*, L.G.D.J., Paris, 1936.

- *Cours Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Paris, Marcel Giard, Librairie-Éditeur, 1931.

Johnson, John K. – *The Role of Parliament in Government*, World Bank Institute, 2005.

Johnston, Michael e Kpundeh, Sahr J. – *Building a Clean Machine, Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform*, World Bank Institute, 2002.

Jorge, Fernando Pessoa – *O Mandato sem Representação*, Colecção Teses, reimpressão, Almedina, 2001.

Júnior, Robert D. Lee e Johnson, Ronald W. – *Public Budgeting Systems*, The Pensylvania State University, University Park Press, Baltimore, London, Tokyo, 1973.

Kaufmann, Daniel – *Las Lecciones Empiricas a los Convencionalismos*, Instituto del Banco Mundial, http://www.worldbank. Org/wbi/governance.

Myths and Realities of Governance and Corruption, World Bank, http://www.worldbank.org/wbigovernance.

Kaufmann, Daniel e Mehrez, Gil – *Transparency, Liberalization and Financial Crises*, World Bank e Georgetown University, Agosto, 1999.

Kaufmann, Daniel e Vicente, Pedro – *Legal Corruption*, second draft, Outubro, 2005, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/legalcorporatecorruption.html .

Kimenyi, Mwangi – *Ethnicity, Governance and the Provision of Public Goods*, African Economic Research Consortium, Plenary Session, Dezembro, 2003, Volume 15, Suplemento 1, 2006.

Kimura, Takumaro – *Les Finances Publiques dans l'Oeuvre de Maurice Hauriou*, RFFP, n. 70, Juin 2000.

Kraan, Dirk-Jan – *Budgetary Decisions, a Public Choice Approach*, Cambridge, University Press, 1996.

Krafchick, Warren e Wehner, Joachim – *Role of Parliament in the Budget Process*, IDASA, http://www.internationalbudget.org .

- *O Parlamento e o Orçamento: Breve Introdução do Ponto de Vista de uma Sociedade Civil*, 2003.

Laband, Paul – *Le Droit Public de L'Empire Allemand*, Tomo II, Paris, V. Giard & E. Brière, Librairies-Éditeurs, 1901.

Lago, Miguel Ángel Martínez e Mora, Leonardo Garcia de la – *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, primera édición, Iustel, 2004.

Lalumière, Pierre – *Les Finances Publiques*, 8.e édition, 1986.

Lassale, Jean-Pierre – *Le Parlment et l'Autorisation des Dépenses Publiques*, Revue de Science Financière. Cinquante-cinquième année, Paris, 1963.

Lerner, A.P. – *The Burden of Debt*, in Public Finance, editado por R.W. Hongthorn, Penguin Books, 1970.

Llau, Pierre – *Équilibre et Déséquilibre des Budgets Publics dans les Années 1990: une Approche Économique*, in L'Équilibre Budgétaire, direction de Lucilie Talineau, Economica, 1994.

Loada, Augustin – *Burkina Faso*, in Budget Transparency and Participation, Nine African Case Studies, II, Ed. Maritt Claassens e Albert van Zyl, Idasa, 2005.

Lopes, José da Silva – *Finanças Públicas*, in História Económica de Portugal, Vol.III, Cap. VIII, Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

Machete, Pedro – *Estado de Direito Democrático e Administração Paritária*, Colecção Teses, Almedina, 2007.

Mabileau, Albert – *La Compétence Financière du Parlement de la Cinquième République*, Revue de Science Financière, cinquante-troisième année, Paris, LGDJ, 1960.

Malberg, Carré – *La Loi Expréssion de la Volonté Générale. Étude sur le Concept de la Loi dans la Constitution de 1875*, Librairies du Recueil Sirey, Paris, 1931.

Mansfeldová, Zdenka e Rakusanová – *Legislative Budgeting in the Czech Republic*, Edited by Ricardo Pelizzo, Rick Stapenhurst and David Olson, World Bank Institute, 2005.

Marais, Donavon – *South Africa, Constitutional Development, a Multi-disciplinary Approach*, Revised edition, Southern Book Publishers, 1989.

Marques, Maria da Conceição da Costa – *Prestação de Contas no Sector Público*, Dislivro, 2002.

Martínez Lago, Miguel Ángel – *Temas de Derecho Presupuestario, Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*, Editorial Colex, 2002.

Martins, Afonso d'Oliveira – *Legalidade Democrática e Legitimidade do Poder Político na Constituição*, in Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol. II, Coimbra Editora, 1997.

Martins, Guilherme d'Oliveira – *Constituição Financeira, 2.º Vol.*, AAFDL, 1984/85.

- *Operações de Tesouraria – Caracterização e Controlo*, Revista do Tribunal de Contas, n.ºs 11 e 12, 1991.

Martins, Guilherme Waldemar d'Oliveira – *A Despesa Fiscal e o Orçamento do Estado no Ordenamento Jurídico Português*, Almedina, 2004.

Martins, Maria d'Oliveira – *O Valor Reforçado da Lei de Enquadramento orçamental*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Mataure, Michael – *Regional Integration in Africa: Implications for Parliamentary Practices and Procedures*, in Perspectives on African Governance, Editado por Lindlyn Chiwandamira e Mónica Mkanda, IDASA, Fredskopset, 2005-2006.

Matlosa, Khabele – *Political Interpretation in the SADC Region: Harmonisation of Legislative Bodies through Electoral System Reforms*, in Perspectives on African Governance, editado por Lindlyn Chiwandamira e Maurice Makanda, Idasa, Fredskopset, 2005-2006.

Matscheza, Phil – *SADC Protocol against Corruption: Making it Work*, Human Rights Trust of Southern Africa, Harare, www.sharit.org .

Mauro, Paolo – *Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for further Research*, http://www.worldbank.org .

Mekhantar, Joël – *Finances Publiques, Le Budget de l'État*, Hachette Supérieur, 1993.

Mekonnen, Elizabeth – *Le Budget Éthiopien Encourage-t-il la Participation? Une Évaluation Préliminaire*, ACPF.

Mendel, Toby – *Parliament and Acess to Information: Working for Transparent Governance*, World Bank Institute, Working Papers, 2004.

Mesquita, Maria José Rangel de – *Vicissitudes de uma União de Direito: a Aplicação do Tratado da Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento nso casos da Alemanha e da França*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Miranda, Jorge – *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, 2002.

- *Manual de Direito Constitucional, Tomos III e V*, Coimbra Editora.

Miranda, Jorge e Medeiros, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada, Tomos I e II*, Coimbra Editora, 2006.

Miyazaki, Masato – *Framework for Fiscal Consolidation: Successes and Failures in Japan*, OECD Journal in Budgeting, Volume 6, n.º4, 2006.

Moderne, Franck – *La Dignité de la Personne comme Príncipe Constitutionnel dans les Constitutions Portugaise et Française*, in Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol. I, Coimbra Editora, 1996.

Moehler, Devra C. – *Participation and Support for the Constitution in Uganda*, Cambridge University Press, 2006.

Monteiro, Armindo – *O Orçamento Português*, Vol. I e II, 1901.

- *O Problema das Transferências de Angola*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1931.

Morais e Castro, Armando A. Gonçalves de – *Evolução das Receitas e Despesas Coloniais*, Luanda, Imprensa Nacional, 1946.

Morais e Castro, Armando A. Gonçalves de e Abreu, Emílio Simões de – *Orçamentos Coloniais*, A Lusitana, Luanda, 1939.

Morais, Carlos Blanco – *As Leis Reforçadas*, Coimbra Editora, 1998.

Morais, Luís D. S. – *O Pilar Económico da União Económica e Monetária e a Disciplina do "Pacto de Estabilidade e Crescimento"...*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Moreira, Vital – *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997.

Moreno, Alejandro Menéndez - *Derecho Financiero y Tributário*, *Lecciones de Cátedra*, 5.ª edición, Editorial Lex Nova, 2004.

Moreno, Carlos – *O Sistema Nacional de Controlo Financeiro, Subsídios para a sua Apreeensão Crítica*, UAL, 1997.

- *Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, UAL, 2006.

Mourão, Paulo Reis – *A Ilusão Fiscal e os Ciclos Políticos Orçamentais – um Estudo com Dados em Painel*, 2007.

- *The Consequences of Fiscal Illusion on Economic Growth*, eJournal of Tax Research (2008), Vol. 6, n.o 2.

Mozzicafreddo, Juan – *Cidadania e Administração Pública em Portugal*, in Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos, AAVV, Celta Editora, Oeiras, 2001.

A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública, in Ética e Administração, Como Modernizar os Serviços Públicos? AAVV, Celta Editora, 2003.

Musgrave, Richard A. e Musgrave, Peggy B. – *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, Mcgraw-Hill International Editions, Finance Series, 1989.

Nabais, José Casalta – *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Colecção Teses, Almedina, 1998.

- *Direito Fiscal*, Almedina, 3,ª edição, Almedina, 2005.

- *Os Contratos Fiscais, Reflexões Acerca da sua Admissibilidade*, Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra Editora, 1994.

- *Direito Fiscal*, Almedina, Março, 2000.

Ndulu, Benno – *Infrastructure, Regional Integration and Growth in Sub-Saharan Africa: Dealing with yhe Disadvantages of Geography and Sovereign Fragmentation*, African Economic Research Consortium, Plenary Session, Dezembro 2004 e Maio 2005, Volume 15, Suplemento 2, 2006.

Netto, João Pereira – *Lições de Finanças*, conforme prelecções do Exmo Senhor Doutor Oliveira Salazar, Coimbra Editora, Lda,

Neves, Ilídio das - *Direito da Segurança Social, Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Coimbra Editora, 1996.

Nitti, Francesco – *Scienza della Finanze (Principi di)*, Napoli, Luigi Pierro, Editora, Piazza Dante, 76, 1912.

Novick, David – *The Origin and History of Program Budgeting*, in Program Budgeting, David Novick Editor, Harvard University Press, Cambridge.

Nunes, Ana Bela e Valério, Nuno – *História Económica de Portugal, Vol II*, Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

Nunes, Elisa Rangel - *O Aval do Estado. Conceito, Enquadramento, Regime Jurídico de Prestação e Controlo Financeiro pelo Tribunal de Contas,* Vislis Editores, Sem Tir-te, Nem Guar-te, 2005.

- *Legislação de Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I e II*, Anistia, 2007.

- *Lições de Finanças Públicas*, 2.ª edição, Vislis Editores, 2009.

- *Gestão Financeira e Dinheiros Públicos* – Oração de sapiência proferida na Abertura Oficial do ano lectivo 2006 da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, n.º7.

Nunes, Manuel Jacinto – *O Défice no Orçamento de 2006*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Omolehinwa, Eddy - *PPBS in Nigéria: In Origin, Progress and Problems, in Government Budgeting in Nigeria*, Pumark Tertiary Series, 2001.

Ongena, Hedwig – *La Surveillance Budgétaire après le Pacte de Stabilité et de Croissance*, LGDJ, in RFFP, n.º 68, Dezembro 1999.

Orlando, V.E. – *Principii di Diritto Constituzionali*, 5. Edizione riveduta ed ampliata dall'Autore, Firenze, G. Barbèra, Editore, 1925.

Orsoni, Gilbert – *L'Équilibre Budgétaire: Histoire d'une Pratique*, in L'Équilibre Budgétaire, direction de Lucile Talineau, Economica, 1994.

- *Les Pratiques de Régulation Budgétaire*, LGDJ, in RFFP, n.º 68, Dezembro 1999.

Otero, Paulo - *A "Desconstrução" da Democracia Constitucional*, in Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol.II, Coimbra editora, 1997.

- *A Democracia Totalitária, Do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária. A Influência do Totalitarismo na Democracia do Século XXI*, Principia, 2000.

Paiva, Fernando – *Lições de Direito Financeiro e de Finanças Públicas Angolanas*, Edição da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, 1998,

- *Legislação de Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol I*, Edição da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, 1998.

Patrício, Miguel C. Teixeira – *Estrutura e Sentido da Desorçamentação em Portugal – Estudo de Direito Financeiro*, Relatório do Curso de Mestrado, Lisboa, 2001.

Paul, Michel – *La Pluriannualité et la Decisión Budgétaire de Nouvelles Règles du Jeu*, RFFP, n.º39, 1992.

Paula, Marco Aurélio Borges de – *O Estado dos Cidadãos*, Jus Navigandi, 2009.

Pauw, J.C. e outros – *Managing Public Money*, Heinemann, 2002.

Pelizzo, Ricardo, Stapenhurst, Rick e Olson, David – *Parliamentary Oversight for Government Accountability*, Wold Bank Institute, 2006.

- *The Role of Parliaments in the Budget Process*, World Bank Institute, 2005.

Pereira, Luís – *A Administração Pública e a Sociedade da Informação*, AAVV, Celta Editora, 2003.

Pereira, Paulo Trigo – *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias. Instituições Económicas, Políticas e Democracia*, Almedina, 2008.

Pereira, Paulo Trigo, Afonso, António, Arcanjo, Manuela e Santos, José Carlos Gomes – *Economia e Finanças*, 3.ª edição, Escolar Editora, 2009.

Pérez, Jesus González – *Corrupción, Ética y Moral en las Administraciones Públicas*, Thomson Civitas, 2006.

Pérez, J. Zornoza – *L'Équilibre Budgétaire dans le Droit Espagnol*, L'Équilibre Budgétaire, obra coordenada por Lucile Talineau, Económica, 1994.

Philip, Loïc – *Finances Publiques*, 4.e Édition, 1993.

– *La Constitutionnalisation des Régles de Répresentation de l'Équilibre Budgétaire*, in L'Équilibre Budgétaire, direction de Lucile Talineau, Economica, 1994.

Phirinyane, Molefe – *Botswana*, in Budget Tansparency and Participation, Nine African Case Studies, II, Ed. Maritt Claassens e Albert van Zyl, Idasa, 2005.

Piçarra, Nuno – *O Princípio da Separação de Poderes. Um Contributo para o Estudo das suas Origens e Evolução*, Coimbra Editora Limitada, 1989.

Pinto, Ana Calado e Santos, Paula Gomes dos – *Gestão Orçamental Pública*, Publisher Team, 2005.

Pinto Correia, Maria Lúcia C.A. Amaral – *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, Coimbra Editora, 1998.

Potter, Barry – *The IMF Transparency Code*, February, 1999, Cape Town, http://www.internationalbudget.org .

Premchand, A. – *Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1983.

Prieto, Luis Maria Cazorla – *Derecho Financiero y Tributario*, Parte General, Quinta Edición, Thomson, Aranzadi, 2004.

Queiroz, Cristina – *Constituição, Constitucionalismo e Democracia*, in Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976, Vol I, Coimbra Editora, 1996.

Queralt, Juan Martín, Serrano, Carmelo Lozano, López, José M. Tejerizo e Ollero, Gabriel Casado – *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, 15.ª edição, revista e actualizada, 2004.

Rabaté, Laurent e Grapin, Pierre – *Les Problémes Posés par la Pluriannualité Budgétaire,* RFFP, n.º39, 1992.

Raya, Francisco José Carrera – *Manual de Derecho Financiero*, Tecnos, Vol.III, Derecho Presupuestario, 1995.

Rebelo, Marta – *A Legitimidade Popular para Efectivação de Responsabilidades Financeiras*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Rebelo de Sousa, Marcelo – *10 Questões sobre a Constituição, o Orçamento e o Plano*, in Nos Dez Anos da Constituição, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1986.

Ristuccia, Sérgio – *Il Parlamento nel Processo di Bilancio dopo la Legge n.468 del 1978*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 4, 1979.

Rocha“Dilolwa”, Carlos – *Contribuição para a História Económica de Angola*, Imprensa Nacional de Angola, 1978.

Rocha, Maria Manuela e Sousa, Rita Martins de – *História Económica de Portugal, Vol I*, Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

Roque, Fátima – *Economia de Angola,* Bertrand Editora, 1991.

Rose-Ackerman, Susan – *Corrupção e Governo*, Prefácio, 2002.

- *The Political Economy of Corruption*, sítio da internet: http://www.iie.com .

Royo, Fernando Pérez - *Derecho Financiero y Tributario, Parte General*, 14.ª edição, Thomson, Civitas, 2004.

Sainz de Bujanda, Fernando – *Sistema de Derecho Financiero*, I, Introduccion, Volumen Segundo, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1985.

Sampaio, Carlos de Almeida – *O Tribunal de Contas e a Natureza Dualista do Controlo Financeiro Externo*, in Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues, Vol 2, 2001.

Sanagustín, Mario Garcés – *Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria: Objectivos y Rasgos Fundamentales*, in Revista Española de Control Externo, Vo. V, Janeiro 2003, n.º13.

– *Budgetary Framework in Spain: Efficency, Accountability and Transparency in the Reform of Sapanish Budget Institution*, OCDE, 2004.

- *Good Public Governance for Development in the Middle East and North Africa Region (MENA)*, Exploratory Meeting, Instanbul.

Sanches, José Manuel Saldanha – *A Segurança Jurídica no Estado Social de Direito, Conceitos Indeterminados, Analogia e Retroactividade no Direito Tributário*, Ciência e Técnica Fiscal, n.ºs 310-312, Outubro-Dezembro, 1984.

Sánchez, José Antonio Godé – *La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Futura Ley General Preupuestaria*, in Revista Española de Control Externo, Vol. V, Janeiro 2003, n.º13.

Santido, Carlos – *Budget Institutions ans Fiscal Responsability: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America*, World Bank Institute, 2005.

Santos, António Carlos – *Direito Económico*, AAVV, Almedina, 1991.

Santos, A. Carlos dos e Cruz, Rui António da – *A Fiscalidade Angolana entre os Constrangimentos do Subdesenvolvimento e as Exigências do Desenvolvimento*, Revista Fisco n.º61, Janeiro 1994, Ano 6.

Santos, Jorge Costa – *Bem-Estar Social e Decisão Financeira*, Almedina, Coimbra, 1993.

Schaeffer, Michael – *Corruption and Public Finance*, Management Systems International e USAID, November 2002.

Schick, Allen – *The Road to PPB; the Stages of Budget Reform,* in Planning, Programming, Budgeting: a System Approach to Management, edited by Fremon J. Lyden & Ernest G. Miller, Merkham Publishing Company, Chicago, 1972.

Schneider, Aaron e Baquero, Marcelo – *Get what you Want, Give what you Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre,* Centre for the Future State, IDS, WP, 266, Maio, 2006.

Sharkey, Katrina, Dreger, Theodore e Bathia, Sabina – *The Role of Legislatures in Poverty Reduction*, World Bank Institute, 2006.

Shiavo-Campo, Salvatore e Tommasi, Daniel – *Reform Priorities for Public Financial Management in Developing Countries*, in *Governance, Corruption and Public Financial Management,* Seminar on Public Financial Management and Accountability, World Conference on Governance, Manila, 1999, sítio na internet; www.adb.org/documents/conference .

Shoup, C. S. – *Debt Financing and Future Generations*, Economic Journal, Vol. 72, 1962, pp. 887-98.

Silveiro, Fernando Xarepe – *O Tribunal de Contas, as Sociedades Comerciais e os Dinheiros Públicos. Contributo para o Estudo da Actividade de Controlo Financeiro*, Coimbra Editora, 2003.

Smith, Adam – *A Riqueza das Nações*, 4.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

Smithies, Arthur – *Conceptual Framework for the Program Budget*, in Porgram Budgeting, Program Analysis and the Federal Budget, David Novick Editor, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 1965.

Song, Lei Lei and Freebairn, John – *How Big Was the Effect of Budget Consolidation on the Australian Economy in the 1990s*, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, Melbourne University, the Australian Economic Review, vol.39, 2006.

Sousa, Alfredo José – *Controlo Orçamental e Instrumentos de Gestão Financeira*, in Revista do Tribunal de Contas, Tomo I, 1994.

Sousa Franco, António Luciano – *Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I e II*, 4.ª edição, Almedina, 1993.

- *Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I e II,* 4.ª edição, 11.ª reimpressão, Almedina, 2007.

- *Sobre a Constituição Financeira de 1976-1982*, in Estudos em Comemoração do XX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais.

- *O Controlo da Administração Pública em Portugal*, Revista do Tribunal de Contas, Lisboa, 1993, Tomo I, 19/20, Julho-Dezembro.

Finanças do Subsector Público, Introdução aos Subsectores Institucionais (Aditamento de Actualização), AAFDL, Reimpressão, 2003.

Noções de Direito de Economia, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 1982-1983.

Souza, Marnoco – *Comentário à Constituição da República Portuguesa*, F. França Amado Editor, Coimbra 1913.

- *Sciencia das Finanças e Direito Financeiro*, Typ. Minerva Central, 1908.

- *Finanças*: Apontamentos Coligidos, 1912-1913, Typ. Correia Cardoso, Coimbra.

Stapenhurst, Rick – *The Media's Role in Curbing Corruption*, World Bank Institute, 2000.

The Legislature and the Budget, World Bank Institute, 2004.

Stapenhurst, Rick e Pelizzo, Riccardo – *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, WBI Working Papers, World Bank Institute, 2004.

Steiner, G. – *Problems in Implementory Program Budgeting*, in Novick, Program Budgeting: a System Approach to Management, edited by Fremon J. Lyden & Ernest G. Miller, Merkham Publishing Company, Chicago, 1972.

Stiglitz, Joseph – *Making Globalization Work*, Penguin Books, 2006.

Stourm, René – *Cours de Finances, Le Budget*, Paris, Félix Alcan, Editeur-Librairies, Félix Alcan et Guillaumin Réunies, 1906.

Sucupira, João e Mello, Leo – *The Participatory Budget Process in Brazil*, February, 1999, Cape Town, http://www.internationalbudget.org .

Tam, Nguyen Chanh – *Finances Publiques Sénégalaises*, Editions l'Harmattan, 1990.

Tanzi, Vito – *Governance, Corruption and Public Finance: an Overview*, in *Governance, Corruption, and Public Financial Management*, Seminar on Public Financial Management and Accountability, World Conference on Governance, Manila, 1999, sítio na internet; www.adb.org/documents/conference .

- *Public Finance in Developing Countries*, Edward Elgar, Publishimg Company, 1994.

- *The Role of the State and the Quality of the Public Sector*, IMF, Working Paper, 00/36, Março, 2000.

Tanzi, Vito e Davoodi, Hamid – *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF, Fiscal Affairs Department, W.P./97/139, Outubro, 1997.

Tavares, José F.F. – *O Tribunal de Contas, Do Visto, Em Especial – Conceito, Natureza e Enquadramento na Actividade de Administração*, Almedina, 1998.

- *Gestão Pública, Cidadania e Cultura da Responsabilidade*, AAVV, Celta Editora, 2003.

– *A Ponderação de Interesses na Gestão Pública vs. Gestão Privada*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.

Teixeira, Alberto de Almeida – *Angola Intangível*, edição da 1.ª Exposição Colonial Portuguesa, 1934.

Teixeira, António – *Crise e Reforma da Segurança Social*, in Ética e Administração. *Como Modernizar os Serviços Públicos*, AAVV, Celta, 2003.

Teixeira, António Braz – *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, AAFDL, 1990

- *Conceito e Natureza Jurídica do Orçamento*, Estudos, in XXX Aniversário, 1963-1993, Centro de Estudos Fiscais.

Teixeira Ribeiro, J.J. – *Lições de Finanças Públicas*, 4.ª edição, Coimbra Editora, 1993.

- *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª edição revista e actualizada, Coimbra Editora, 1997.

Thompson, Ronald – *Budget Reform in Developing Countries*, Papers of a Workshop held in New York, 4-5- Dezembro, 1997.

Tocqueville, Alexis de – *A Democracia na América*, Principia, 2002.

Trotabas, Louis e Cotteret, Jean-Marie – *Droit Budgétaire et Comptabilité Publique*, 5.e edition, Dalloz, 1995.

Valério, Nuno – *Os Orçamentos do Estado*, in As Finanças Públicas no Parlamento Português, Estudos Preliminares, Edições Afrontamento, Colecção Parlamento, 2001.

Vaz, Manuel Afonso – *Lei e Reserva de Lei, a Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Teses, Universitas Catholica Lusitana, Porto, 1996.

Vegas, Giuseppe – *I Documenti di Bilancio*, in Il Bilancio dello Stato, Il Sole 24 Ore, 4.ª edição, 2005.

Visaggio, Mauro – *Does the Growth and Stability Pact Provide an Adequate and Consistent Fiscal Rule?*, Università degli Studi di Perugia, Abril, 2004.

Vishwanath, Tara e Kaufmann, Daniel – *Towards Transparency in Finance and Governance*, The World Bank, 1999.

Visser, CB e Erasmus, PW – *The Management of Public Finance*, A Pratical Guide, Oxford University Press, 2002.

Wanat, John – *Introduction to Budgeting,* Duxbury Press, North Scituate, Massachusets, 1978.

Watteyne, André – *Une Interpretation Économique Africaine à l'Image de l'Interpretation Économique Européene: le Cas de l'UEMOA,* K.U.L., Revue Burkinabé de Droit, Vol. 39, 2001.

Weber, Albrecht – *L'Équilibre Budgétaire dans le Droit Federal Allemand*, in L'Équilibre Budgétaire, direction de Lucilie Talineau, Economica, 1994.

Wehner, Joachim – *O Parlamento e o Orçamento: Breve Introdução do Ponto de Vista de uma Sociedade Civil*, 2003.

- *Legislative Arrangements for Financial Scrutiny: Explaining Cross-National Variation*, in *The Role of Parliaments inBudget Process*, editado por Ricardo Pelizzo, Rick Stapenhurst e David Olson, World Bank Institute, Wahington DC, 2005.

- *Parliament and the Power of the Purse: the Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective*, Journal of African Law, 46, 2 (2002), 216-231, School of Oriental and African Studies, printed in UK.

Yonaba, Salif – *La Difficile Intégration des Régles Budgétaires et Comptables des États Membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)*, RFFP, n.º79, Setembro, 2002.

- *La Reforme de la Comptabilité Publique au Burkina Faso*, Revue Burkinabé de Droit, p.p.47-61, n.º, 200-.

Zohlnhöfer, Reimut – *The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany: the Impact of Blame-Avoidance Opportunities*, Center for European Studies, Program for the Study of Germany and Europa, Working Paper n.o 05.2.

Zvekic, Ugljesa e Camerer, Lala – *Corruption in Southern Africa: A Surveys-based Overview*, in Report adopted by Regional Seminar on Anti-Corruption Investigating Strategies with Particular Regard to Drug Control for SADC Member States, 23-26 Outubro de 2001.

Outros Elementos de Consulta

Corruption & Anti-corruption in Southern Africa, *Analisys based on the Results of the Regional Seminar on Anti-Corruption Investigating Strategies with Particular Regard to Drug Control for the SADC Member States,* SADC, SAFAC, EU, United Nations Office on Drugs and Crime Regional Office for Southern Africa, Sharit, Editado por Ugljesa Zvekic, 2002.

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003. Una Comparación de 10 Países. El Caso de Chile, Novembro de 2003, Universidad de Chile.

Reforma Tributária de Angola, Contra-projecto, apresentado pelos Organismos Económicos da Colónia, 30 de Março de 1948, Editorial Angola Limitada, Luanda.

The African Centre for Economic Growth, *The Link Between Corruption and Poverty: Lessons from Kenya Case Studies*, 2000.

Ante-projecto de Constituição da República de Angola, Assembleia Nacional, Comissão Constitucional, Luanda, Janeiro de 2004.

Angola, an Introductory Economic Review, a World Bank Country Study, 1991.

Boletim de Estatísticas do Orçamento Geral do Estado do Ministério das Finanças, 2006.

Reforma da lei do Enquadramento orçamental, Trabalhos Preparatórios e Anteprojecto, Ministério das Finanças, Lisboa, 1998.

Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, Aacademia das Ciências de Lisboa, Verbo, Vol.II, 2001.

Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa, Vol. II, 1990, Vol.VI, 1994.

Black's Law Dictionary with Pronunciations, fifth edition, St. Paul Minn West Publishing Co. 1979 – Henry Campbell Black.

Observatório Político-Social Angolano (OPSA), *A Observação do Orçamento Geral do Estado Angolano, 2006 a 2008,* Luanda, Dezembro de 2007.

Programa de Modernização da Gestão das Finanças Públicas para 2002-2004, Ministério das Finanças de Angola.

Afrobarometer Briefing Paper no. 33, *Combating Corruption in Tanzania: Perception and Experience*, Abril, 2006.

Angola. Despesa Pública no Sector da Saúde 2000-2007, Gabinete de Estudos do Ministério da Saúde, Principia, Março, 2007.

Discurso do Presidente do MPLA e Chefe de Estado da República de Angola, proferido na abertura da III Conferência Nacional do MPLA, Maio de 2005.

OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD, May 2001.

Combating Corruption in Tanzania: Perception and Experience, Afrobarometer Briefing Paper n.o33, Research on Poverty Alleviation, Abril, 2006.

ANGOLA, Revisão da gestão das Despesas Públicas e Responsabilização Financeira, Relatório n.º29036-AN, Fevereiro de 2005, Banco Mundial.

Rapport Interimaire d'Éxecution de la Surveillance Multilatérale pour l'année 2006 et Perspectives pour 2007.

Relatório de Supervisão Multilateral, BCEAO, 2007.

Code of Ethics and Conduct for the Public Service, Tanzania, Matern Y.C. Lumbanga.

The Code of Ethics and Conduct for African Civil Society Organizations, (draft), Junho, 2003.

Code of Conduct for Supply Chain Management Practioners, Kwazulu Natal Provincial Treasury, Accounting Officers/Chief Financial Officers/SCM Heads, Practice note number: SCM-04, 2006.

Rapport Semestriel d'Éxecution de la Surveillance Multilaterale, UEMOA, Décembre, 2007.

Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale – CEMAC, Rapport Interimaire d'Éxecution de la Surveillance Multilaterale pour l'Année 2006 et Perspectives pour 2007.

Jurisprudência

Acórdão n.º61/91 do Tribunal de Contas, publicado no DR, II Série, n.º134, de 14 de Junho de 1991.

Recurso Ordinário 3/2000, de 14 de Março de 2000, Colectânea de Acórdãos do Tribunal de Contas Português, 1999/2000, Lisboa, 2000.

Sentença n.º2/99, de 14 de Outubro de 1999, Colectânea de Acórdãos do Tribunal de Contas Português, 1999/2000, Lisboa, 2000.

Sentença n.º3/2000, de 25 de Maio de 2000, Clectânea de Acórdãos do Tribunal de Contas Português, 1999/2000, Lisboa, 2000.

Acórdão n.º3/2001, de 6 de Março de 2001, Clectânea de Acórdãos do Tribunal de Contas Português, 2000/2001, Lisboa, 2002.

Resolução n.º18/2000, de 15 de Dezembro de 2000, Colectânea de Acórdãos do Tribunal de Contas Português, 2000/2001, Lisboa, 2002.

Acórdão n.º317/86 do Tribunal Constitucional, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, 8.º Vol., 1986.

Acordão do Tribunal Constitucional, n.º88-267-P, DR n.º293, I Série, 21.12.1988.

Legislação angolana e estrangeira

Lei Constitucional Angolana;

Lei Fundamental de 1975;

Anteprojecto da Constituição Angolana;

Lei de Reestruturação do Orçamento – Lei n.º20/77 de 15 de Setembro;

Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado – Lei 9/97, de 17 de Outubro;

Lei de Bases da Segurança Social;

Lei Orgânica do Tribunal de Contas;

Regimento da Assembleia Nacional;

Lei da Dívida Pública Directa;

Leis do Orçamento – 1975-2009;

Lei das Nacionalizações e Confiscos;

Lei das Unidades Económicas Estatais;

Lei dos Crimes Contra a Economia;

Lei das Actividades Económicas;

Lei da Delimitação dos Sectores;

Lei da Planificação;

Regimento da Assembleia Nacional;

Resoluções da Assembleia Nacional;

Decreto-lei n.º128/75;

Decreto n.º194/79, de 20 de Junho;

Decreto n.º195/79, de 20 de Junho;

Decreto executivo n.º15/78, de 26 de Setembro.

Constituição da República de Cabo Verde.

Constituição da República de Moçambique.

Constituição da República da África do Sul.

Constituição da República dos Camarões, de 2 de Junho de 1972, http://portail.droit.francophonie.org .

Constituição do Djibouti, de 4 de Setembro de 1992, http://portail.droit.francophonie.org .

Constituição da República da Costa do Marfim, de 29 de Junho de 1995, http://portail.droit.francophonie.org .

Constituição do Burkina Faso, de 22 de Janeiro de 2002, http://portail.droit.fracophonie.org .
Constituição do Reino de Espanha.

Public Finance Management Amendement Act, 1999, n.o29 of 1999, in Government Gazette, Vol.406, n.o19978, 30 de Abril de 1999.

Act n.o 5 of 1999, Prevention of Corruption and Economic Offences Act, 1999.

Loi Organique n.º2001-692 du 1 août, 2001, loi organique relative aux lois de finances, Le Journal Officiel de la Republique Française, Legifrance – Le service public de l'accès au Droit, 13 de Agosto de 2006, http://www.legifrance.gouv.fr .

SISTAFE- Sistema de Administração Financeira do Estado de Moçambique

Lei de Bases do Orçamento de Cabo Verde

Budget Économique n.º2/99, juin 1999 du Burkina Faso, http://www.finances.gov.bf .

Tratados, Convenções e Protocolos

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Maputo, 11 de Julho de 2003.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governação, Adis Abeba, 30 de 2007.

Traité Instituant la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale, fait à N'Djaména, le 6 Mars 1994.
Convention Régissant l'Union Économique de l'Afrique Centrale.

SADC Protocol against Corruption.

Protocolo da SADC sobre Finanças e Investimento;

Traité Modifié de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA).

L'Act Additionel n.º02/2006 portant Modification de l'Acte Additionel n.º04/99 du 08 Décembre 1999 Modifié.

Directivas da UEMOA.

Directivas da CEMAC.

ÍNDICE

PARTE II

REQUISITOS DOS PODERES ORÇAMENTAIS VISANDO UMA GESTÃO TRANSPARENTE

PARTE III

ORÇAMENTO DO ESTADO E TRANSPARÊNCIA